SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA CUARTO PERIODO
	CARPETA Nº 1177 DE 1993
COMISION DE HACIENDA - Integrada -	DISTRIBUIDO Nº 2281 DE 1993
JULIO DE 1993	Copia del original sin corregir

MONOPOLIO DE SEGUROS

Supresión

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 22 DE JULIO DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Juan Carlos Blanco
Miembros	:	Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina, Julio C. Grenno y Alberto Zumarán
Integrantes	:	Señores Senadores Enrique Cadenas Boix, José Korzeniak y Américo Ricaldoni
Concurren	:	Señor Presidente del Senado, Gonzalo Aguirre Ramírez; Señor Senador Wilson Elso Goñi; y, Señor Secretario del Senado, Mario Farachio
Secretaria	:	Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante de Comisión	:	Señor Alberto Martínez Payssé

cb

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 20 minutos)

Corresponde considerar la Carpeta No. 1177/93 sobre la supresión del monopolio de seguros que ha sido declarada de urgente consideración.

En la sesión anterior, la Comisión aprobó el artículo 1o, de un texto sustitutivo al proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Asimismo, debo recordar que el señor senador Cadenas Boix entregó una serie de artículos sustitutivos de dicho proyecto.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Estos artículos no son de mi autoría exclusiva, sino que fueron elaborados juntamente con el señor Presidente de la Comisión, recogiendo las ideas manejadas a nivel de la misma. Lógicamente, éstas pueden ser mejoradas con propuestas como las formuladas por el señor senador Astori.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este momento está a consideración el artículo 2º de este proyecto de ley. Al respecto, deseo comentar que el propuesto por el señor senador Cadenas Boix y el del Poder Ejecutivo tienen un objetivo similar que, en cierto modo, es el de establecer el predominio de la legislación nacional en los contratos relacionados con el mercado nacional. Sin embargo, las soluciones que se buscan son diferentes. El proyecto del Poder Ejecutivo se hace sobre la base de restringir la celebración, ya que dice que los contratos de seguros realizados en el país sólo podrán celebrarse por compañías públicas o privadas instaladas en el país; y en el del señor senador Cadenas Boix

se hace referencia a los contratos de seguros que contemplen riesgos sobre bienes que se encuentran en la República y agrega que la misma regla regirá con respecto a los contratos de seguros de vida y de accidentes personales, cuando cubra a personas que tengan domicilio en el territorio de la República.

Por tanto, los enfoques toman ángulos diferentes, aunque el propósito sea similar. Entonces, antes que nada debemos decidir si nos inclinamos por una limitación o restricción del mercado en función del principio de celebración del contrato de seguros o si preferimos procurar ese mismo objetivo sobre la base de la restricción de los contratos de seguros en función de la ubicación de los bienes o personas cubiertos por el seguro. Creo que éste es un asunto técnico referente a cómo lograr los resultados.

También es bueno recordar que hubo comentarios en la Comisión que apuntaban a señalar que ambas disposiciones, cualquiera fuera su redacción, en cierto modo no son completamente eficaces, ya que habría maneras prácticas de soslayar su cumplimiento. En ese sentido, cabría preguntarse cuál sería la razón de ser de estas disposiciones. Una podría ser el efecto disuasivo que, de alguna manera, sicológicamente ejerce sobre posibles contratantes de seguros, ya que si existe una norma de esta naturaleza y el seguro es contratado en contra de la disposición --si bien es cierto que podrían confiar totalmente en que, la compañía que otorga el seguro, en el caso de producirse el siniestro va a realizar la indemnización correspondiente--, no podrán acudir a los tribunales para hacer efectivos sus derechos.

De manera que se trata de dos temas diferentes. Primero habría que

resolver si, en esas condiciones, se justifica la existencia de una norma de este carácter y luego, si se entiende justificada para cumplir esta misión u otra análoga, hay que resolver sobre cuál criterio tomar, es decir, el de la celebración o el de la ubicación de los bienes o personas cubiertas por el seguro. Decidido esto podremos pasar al estudio de los artículos ya que, de lo contrario, resultaría un ejercicio estéril.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: en primer lugar, deseo expresar que, por lo menos personalmente, entiendo que la propuesta del señor senador Cadenas Boix debe ser analizada tomando en conjunto sus artículos 2º y 3º. No creo que podamos hacer un estudio por separado del artículo 2º ya que, por ejemplo, el primer párrafo del artículo 3º, de la propuesta del señor senador Cadenas Boix está contenido en el artículo 2º de la del Poder Ejecutivo. Este se refiere a la autorización del Poder Ejecutivo para que puedan funcionar en el país empresas de seguro públicas o privadas. Por lo tanto, reitero que tomaría por lo menos parcialmente los dos artículos en conjunto, guiándonos siempre por lo establecido en el artículo 2º del Mensaje del Poder Ejecutivo.

En segundo término, en principio, considero que el agregado que el señor senador Cadenas Boix establece respecto a los seguros de vida y accidentes personales, mejora dicho Mensaje.

En tercer lugar, el señor Senador Cadenas Boix agrega al Mensaje del Poder Ejecutivo en el artículo 2º de su propuesta, una autorización legal para que compañías aseguradoras, públicas o privadas, puedan funcionar en el país. En el Mensaje del Poder Ejecutivo esto no figura. Este agregado me parece correcto, sin perjuicio de la autorización que el Poder Ejecutivo mantiene, según el primer párrafo del artículo 3º de la iniciativa del señor Cadenas Boix.

En cuarto término, en el proyecto mencionado no se dice nada --por lo menos no lo veo-- acerca de algo que sí está presente en el Mensaje del Poder Ejecutivo que es, con respecto al tema de las compañías reaseguradoras, que también deberían ser autorizadas por dicho Poder para funcionar en el país. Creo que este aspecto tendría que mantenerse.

He realizado un rápido recuento comparativo entre el Mensaje enviado por el Poder Ejecutivo y la propuesta del señor senador Cadenas Boix. Sobre los tres primeros puntos, en principio, debo decir que estoy de acuerdo, y con respecto al cuarto, propondría incorporarlo a la iniciativa del señor senador Cadenas Boix. Esto quiere decir que las compañías reaseguradoras también deben contar con la autorización del Poder Ejecutivo para instalarse en el país.

SEÑOR CADENAS BOIX.- En cuanto a lo que el señor senador Astori expresaba con respecto a que debían ser considerados conjuntamente los dos artículos, entiendo que puede ser atendible. Debo aclarar, en ese sentido, que uno de ellos se refiere al contrato de seguros y el otro a las compañías de seguros. En lo que tiene que ver con el primer tema, el artículo 2º lo regula y dice quién, qué y a quiénes se podrá

asegurar y qué seguros van a quedar exceptuados de ese régimen, tal como figura en el último inciso. El artículo 3º regula las compañías de seguros y la forma en que deberían ser autorizadas. Si bien puede haber una interferencia entre una y otra disposición, creo que no habría inconvenientes en analizar primero la segunda, pero quedaría supeditada a modificarla posteriormente si encontramos que se produce alguna colisión.

SEÑOR ASTORI.- Lo que había expresado anteriormente era una propuesta fundada en el hecho de que las dos materias están tratadas conjuntamente en el artículo 2º del Mensaje del Poder Ejecutivo. Sin embargo, no tengo ningún problema en proceder como aconsejó el señor senador Cadenas Boix.

SEÑOR ZUMARAN.- La redacción que trae hoy el señor senador Cadenas Boix, a mi entender, supera ampliamente el artículo 2º del proyecto del Poder Ejecutivo. A mi juicio, de todas las disposiciones contenidas en dicha iniciativa, este último artículo era el pecr redactado, independientemente de la posición que se sostenga con relación a si deben o no desmonopolizarse los seguros.

Ahora pasaré a señalar los aciertos. En el Mensaje del Poder Ejecutivo, el criterio para saber si un contrato se celebraba con compañías del país era tener en cuenta el lugar donde ello ocurría. Esto es muy difícil de precisar dado que el contrato de seguros no tiene solemnidades especiales que permitan decir con claridad --o no simular-- dónde fue otorgado o firmado. Me parece mucho mejor la solución que propone el señor senador Cadenas Boix con respecto al artículo 2º, en el sentido de que si se trata de riesgos sobre bienes que se encuentran en la República, sólo se puede

celebrar contrato con compañías aseguradoras autorizadas en el país. Si se refiere a personas, a mi juicio, el criterio a seguir es el domicilio de las personas, que ha sido el tradicional en nuestro Derecho.

A mi entender, puede haber alguna dificultad con relación a bienes que se trasladan, pero no sobre bienes inmuebles, ya que sabemos dónde están ubicados. Los bienes muebles --como pueden ser las mercaderías-- son susceptibles de desplazarse y el seguro sobre ellos es muy usado y quizás sea el de mayor importancia económica.

Si se trata de mercaderías, es decir, de carga que se transporta, por ejemplo, por vía terrestre en nuestro comercio con la Argentina y el Brasil tanto en la importación como en la exportación, mi duda consistiría en saber cuál sería el criterio a seguir. Me aclara el señor senador Cadenas Boix que se aplicaría el último párrafo que establece que la reglamentación podrá exceptuar de las obligaciones establecidas en este artículo a aquellos bienes que, de acuerdo con las prácticas de comercio internacional, se hallaren ya cubiertos por seguros a su ingreso al territorio nacional.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Después de haber redactado este último inciso, que refiere quizá a uno de los temas más importantes de este artículo, debo decir que tuve segundos pensamientos al respecto y me parece que no es conveniente dejar que la reglamentación sea la que disponga cuáles van a ser esos requisitos. En cambio, creo que sería mejor que se dijera: "estarán exceptuados de cumplir la obligación establecida en este artículo", eliminando la referencia a la reglamentación.

SEÑOR ASTORI.- Entre otras cosas, porque no es la reglamentación la que dice eso.

SEÑOR ZUMARAN.- Quiero plantear la posibilidad de adoptar un criterio que, según se dijo --este es un tema muy técnico--, es muy usado en esta materia: el criterio de la ocurrencia. En lo que hace el transporte de la mercadería de un país a otro, rige el criterio de la posible ocurrencia del riesgo. Esto supone, entonces, que a los efectos de transportar un bien, por ejemplo, del Uruguay al Brasil, sea menester contratar un doble seguro. Si el camión choca, se incendia o la mercadería se deteriora en alguna de las rutas del Uruguay, se contrata un seguro con una empresa uruguaya y, si el riesgo tiene lugar en territorio brasileño, es necesario un seguro que cubra la mercadería en ese país. Esto tiene el inconveniente del doble seguro. Sé que es un problema muy técnico, pero me parece importante, en este caso, que la Ley fije un criterio claro y, además, que sea el mejor. De todas maneras, quizás el peor de todos, sea dejar

el asunto en la nebulosa, porque tiene una enorme trascendencia económica. Por eso, en una propuesta que hicieron los Gerentes del Banco de Seguros al Directorio respecto a este artículo 2º, decían que: "resguarda para compañías instaladas en el país la celebración de contratos otorgados en el mismo. No refiere ni al lugar de ubicación de los bienes ni al domicilio de las personas ni al de la posible ocurrencia del riesgo, según sean las diferentes coberturas existentes para los diversos casos". Luego agregaban: "En nuestra opinión, la reserva debería complementarse declarando nulos aquellos contratos que no sean celebrados en el país referidos a riesgos situados en nuestro territorio, de bienes y personas". Este elemento está perfectamente incluido en la propuesta del señor senador Cadenas Boix.

En suma, no alcanzo a entender cómo se soluciona el tema de las mercaderías que se trasladan. Creo que un criterio claro es el de la posible ocurrencia del riesgo el que, aunque tiene la virtud de la certeza, adolece del inconveniente de una duplicación. Por otro lado, debo decir que no entiendo bien los alcances del último inciso de este artículo 2º, aunque me parece correcto que no quede al arbitrio de la reglamentación; de todas maneras insisto en que no comprendo cómo soluciona el tema que se plantea.

SEÑOR CADENAS BOIX.- A mi entender, el tema se plantea hoy sin que este proyecto de ley haya sido aprobado aún, así como se va a presentar luego de que lo sea. El último inciso del artículo está buscando consagrar el principio de la libertad en la materia y que el mismo "statu quo" que existe hoy con el Banco de Seguros para asegurar mercaderías trasladables siga imperando con el régimen de la ley para las compañías instaladas en el Uruguay que van a estar sujetas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los dos primeros incisos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por mi parte, quisiera proponer una sugerencia a este respecto, para ver si interpreto las preocupaciones expuestas en Sala. Me parece que se puede redactar el último párrafo de este artículo 2º de la siguiente manera: "Se exceptúan de la obligación establecida en este artículo los seguros que cubran los bienes objeto del comercio internacional, los que se efectuarán de acuerdo con las prácticas usuales en esa materia." No sé si esta puede ser una fórmula que contemple todas las inquietudes. Animado por esto, haría otra sugerencia sobre el artículo 2º, concretamente en su primer párrafo. Recogiendo un comentario realizado por el señor senador Astori, propondría eliminar el adverbio "legalmente" porque, a mi juicio, da pie a confusiones. Con esa redacción, interpreto el término como la autorización concedida de acuerdo con las formalidades, condiciones y requisitos

de la ley. Entonces, como la intención no es que cada compañía de seguros deba ser autorizada por una ley, a los efectos de aventar cualquier duda, considero que sería adecuado eliminar esa palabra.

Por otra parte, también desde el punto de vista gramatical, plantearía eliminar, en el tercer párrafo, una coma después de la palabra "artículo". La frase dice: "las polizas emitidas en contravención de lo dispuesto en este artículo, serán nulas". Propongo, pues, quitar esa coma que está ubicada entre el sujeto y el verbo.

No sé si con estas tres propuestas contemplo las inquietudes expresadas en Sala.

SEÑOR ZUMARAN.- Respecto al tema que planteé, en principio me parece que la propuesta del señor senador Blanco mejora la redacción. Ya al excluir a la reglamentación estábamos progresando y creo que si nos remitimos a las prácticas de comercio internacional, quizás esto sea lo más adecuado y correcto. Naturalmente que esto lo acepto, sin perjuicio de que si con nuevos asesoramientos en un tema tan complejo y delicado surgiera alguna objeción, nosotros la plantearíamos.

Para terminar, me parece muy feliz el haber eliminado del artículo 2º del proyecto de ley que nos propuso el Poder Ejecutivo, la referencia contenida al final del primer inciso respecto de los "Tratados Internacionales en que la República sea parte", porque eso complicaba las cosas tremendamente. De modo que su exclusión clarifica mucho el contenido.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Solamente quiero aclarar una duda manifestada por el señor senador Astori en cuanto a la no inclusión de las compañías reaseguradoras en el artículo 2º. Las compañías reaseguradoras son, en su esencia, compañías aseguradoras; lo que están haciendo es asegurar otros seguros. Pero por su naturaleza, reitero, son verdaderas compañías aseguradoras.

SEÑOR ASTORI.- Pero no estaría de más decirlo.

SEÑOR CADENAS BOIX.- No me opongo.

SEÑOR ASTORI.- Entre otras cosas, porque cuando ingresemos en el tratamiento del tema de la Superintendencia, no hay una sola propuesta, ni la del Banco Central, ni la mía, ni la que proviene del Mensaje del Poder Ejecutivo que no las incluya. Lo que pretendo es que haya simetría en la estructura del proyecto de ley.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Termino diciendo que si bien técnicamente esta redacción me parece más exacta, no me opongo a lo solicitado por el señor senador Astori.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo referirme al tema de las compañías reaseguradoras. La razón por la cual no se incluyeron en este nuevo texto que se está considerando a diferencia del proyecto del Poder Ejecutivo, es porque normalmente dichas compañías son grandes empresas que se sitúan fuera del Uruguay y, generalmente, no se radican en él. Probablemente, estas compañías tengan su sede en otros países. Entonces, la exigencia de que el reaseguro se efectúe a través de compañías radicadas en el país podría limitar las posibilidades de las aseguradoras --incluido el Banco de Seguros del Estado--, radicadas en nuestro país, de reasegurar. Por lo tanto, si la compañía de reaseguros no cumple los trámites y no se instala en el Uruguay, el Banco de Seguros del Estado, de acuerdo con el proyecto del Poder Ejecutivo, no tendría posibilidades de reasegurar.

Es por esta razón que el señor senador Cadenas Boix y quien habla decidimos excluirlas en este punto.

Evidentemente, desearía que una compañía de este tipo se instalara en el Uruguay para cumplir sus funciones en la región, porque de esa manera estaría desempeñando un papel importante como sede de empresas internacionales de servicios, pero creo que esta posibilidad debería incluirse en otro artículo, porque de lo contrario nos traería confusión.

SEÑOR KORZENIAK.- Pienso que sin duda el artículo 2º del proyecto de ley del Poder Ejecutivo tendría que ser mejorado, pero no estoy totalmente seguro de que la fórmula sustitutiva me convenza demasiado, tal como está planteado el tema de los reaseguros.

Por otra parte, como lo expresaba el señor Senador Astori, el artículo 3º no puede estudiarse separadamente del 2º. El artículo 3º expresa que las empresas públicas y privadas, para desarrollar actividades aseguradoras, deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo. En ese sentido, me pregunto si una empresa aseguradora que se dedica en nuestro país a realizar contratos de seguros que no se refieren a bienes ni a personas que están en el Uruguay necesita o no autorización. De acuerdo con lo expresado en el artículo 3º, precisarían autorización, pero teniendo en cuenta el texto del artículo 2º, daría la impresión de que si no involucran personas o bienes de nuestro país, podrían ser otorgados por compañías públicas o privadas que no estén autorizadas. El artículo 2º expresa que el contrato que contemple riesgos sobre bienes que se encuentran en la República es el que puede ser otorgado sólo por compañías aseguradoras autorizadas.

Hay otro aspecto sobre el que quisiera consultar, que me parece aún más importante. Me refiero a la posibilidad de que una compañía aseguradora brasileña se dedique a efectuar seguros vinculados a brasileños que viven en el Uruguay. En ese caso, pregunto si el artículo 2º abarcaría a dichas compañías. En ese sentido, una compañía brasileña, argentina, o de cualquier otra nacionalidad, que se dedique a asegurar bienes en nuestro país, ¿tendrá que estar legalmente autorizada en el Uruguay? Creo que con esta redacción daría la impresión de que pretendemos regular el sistema legal de seguros de otros países. Por lo tanto, solicitaría aclaración sobre el punto.

SEÑOR BOUZA.- Cuando el señor Presidente de la Comisión se refirió a la norma propuesta por él y por el señor senador Cadenas Boix, hizo alusión a algo que ya se había mencionado en otra reunión con respecto al Mensaje del Poder Ejecutivo, en el sentido de que esta norma tiene una pretensión que, quizás, no alcance a producir sus efectos. Al respecto, pregunto cómo una norma nacional puede regular contratos que celebren tanto personas domiciliadas en nuestro país como en el extranjero, con referencia a bienes existentes aquí o que son transportados en el territorio nacional.

Entiendo que el artículo 2º no permite recurrir ante los tribunales nacionales la ejecución de un contrato de seguro con una compañía que no ha sido admitida por el Poder Ejecutivo. Si esto es así, ¿no se estaría desprotegiendo a aquellos habitantes o bienes del país que puedan haber sido asegurados bajo condiciones distintas a las que establece el artículo 2º? Por ejemplo, si una persona celebra un contrato con una compañía aseguradora no admitida por el Poder Ejecutivo porque no está radicada en el Uruguay, no tendría defensa frente a los tribunales nacionales, ya que la norma declara absolutamente nulos los efectos de este tipo de contrato. Según el ejemplo señalado por el señor senador Korzeniak, esa persona tendría que recurrir a los tribunales brasileños. Entonces, si la norma no puede impedir que habitantes y bienes del territorio nacional puedan ser asegurados por empresas no autorizadas por el Poder Ejecutivo porque residen fuera de nuestro país, considero que

estaríamos quitando una eventual protección, a través de la jurisdicción que podrían tener los tribunales nacionales, a aquellos contratos que se hayan celebrado con empresas extranjeras no radicadas en el Uruguay. De esta manera, no tendríamos el efecto deseado por quienes han propuesto la norma, en el sentido de obligar a todas las empresas nacionales y a todos los uruguayos a celebrar contratos de seguros exclusivamente con aquellas empresas que han sido autorizadas por el Poder Ejecutivo.

Refiriéndome a un ejemplo planteado por el señor senador Zumarán, si a una empresa que exporta productos al Brasil, una compañía aseguradora de ese país le ofrece cubrir el riesgo del transporte también en el territorio nacional y le expresa que puede recurrir ante los tribunales brasileños, ¿qué opción le queda si las aseguradoras uruguayas solamente le aseguran la mercadería en el territorio nacional y dejan de hacerlo cuando cruza la frontera? Seguramente, se asegurará con la empresa brasileña.

Creo que aun aspirando a hacer predominar las empresas aseguradoras que estén controladas por nuestra organización jurídica con respecto a todas las demás, el efecto real que podríamos estar obteniendo con esta norma sería el contrario. O sea, que aquellas personas que deseen asegurarse a sí mismas o a sus bienes en el territorio nacional, van a tener una desprotección de nuestra legislación frente a las reclamaciones judiciales que pudieran tener que hacer por los contratos que nuestra legislación no le puede impedir que celebren fuera de nuestro territorio; no van a poder recurrir ante nuestros tribunales.

Me parece que una norma de este tipo --me estoy refiriendo no sólo a la presentada por los señores senadores Blanco y Cadenas Boix, sino también al artículo 2º del Mensaje del Poder Ejecutivo-- constituye una discriminación en perjuicio de aquellos que tienen que cubrir riesgos, siendo personas domiciliadas en el país y teniendo empresas radicadas aquí relacionadas con bienes que están en el Uruguay.

SEÑOR CADENAS BOIX.- La norma contenida en el mencionado artículo 2º tiene una diferencia filosófica con el planteo realizado por el señor senador Bouza. La razón de esta disposición --que difiere también del espíritu del artículo 2º del Mensaje del Poder Ejecutivo-- es que se tomó en cuenta un antecedente existente --la propuesta del señor senador Blanco-- y las reflexiones que hicieron los representantes de las compañías de seguros cuando visitaron esta Comisión. Ellos defendieron un sistema de esta naturaleza en base a los problemas impositivos que podrían plantearse, habida cuenta de que, dado el régimen que existe en el país en la materia, estarían en desventaja frente a empresas que puedan actuar sin los límites establecidos en dicha disposición.

SEÑOR BOUZA.- Recuerdo el planteamiento que realizaron las compañías aseguradoras privadas y también que en ese momento pensé que ellas realizan una actividad económica como cualquiera de las que se llevan a cabo en el territorio nacional. A nadie se le ha ocurrido decir que, por ejemplo, la actividad industrial uruguaya, para compensar los perjuicios que supone la carga del Estado --entre otras-- deba tener un régimen de exclusividad.

Aquí se está planteando un tema general, que es el de cuánto inciden la seguridad social y los impuestos nacionales y municipales en las actividades económicas que se realizan en el territorio nacional. Pero ello no se resuelve con esta norma.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Desde un punto de vista general, entiendo que la solución propuesta por el señor senador Bouza sería la que mejor se adecuaría a cómo debe ser la realidad contractual en materia de seguros, ya que seguiría el criterio utilizado en la Banca. Una redacción como esta autorizaría --si me permiten, pido que se ponga especial atención a este tema que es muy importante y que por primera vez va a ser tratado en esta Comisión-- que existieran en el Uruguay compañías de seguros similares a la banca "off shore". Esto podría permitir que una compañía instalada en el territorio nacional, valiéndose de las reglas de la Ley de Intermediación Financiera, que dispone la exención de tributos para estas organizaciones que se dedican a otorgar préstamos "off shore", pudiera captar seguros realizados en otros países.

SEÑOR ASTORI.- Eso ya ocurre actualmente, señor senador.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Exactamente, pero sin los beneficios que brinda esa Ley. Eso podría, dado la seriedad y el respeto que el Banco Central de Uruguay tiene a nivel regional e internacional, extender --habida cuenta de que va a ser el encargado de esos controles-- una actividad muy importante, con el consiguiente aumento de empleos e ingresos para el país.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto al planteo inicial del señor senador Korzeniak, referente a la correlación de los artículos 2º y 3º, que tienen que ver con la celebración de contratos sobre bienes en el

Uruguay y a la autorización para funcionar a las empresas, creo que ambas normas son congruentes. El artículo 2º dice que el contrato de seguros sobre los bienes en el país, personas domiciliadas en él o asegurados en el Uruguay, debe ser hecho por empresas autorizadas. Asimismo, el régimen de autorización se prevé en el artículo 3º. El señor senador Korzeniak planteaba el caso de que una empresa autorizada podría celebrar otro tipo de contratos sobre bienes que no están radicados en el país. Esta es la situación a la que acaba de aludir el señor senador Cadenas Boix y, al respecto, debo decir que es una solución deseable.

El señor senador Korzeniak también aludió a la posibilidad de que una compañía no autorizada por el Uruguay hiciera un seguro sobre los bienes referidos en el artículo 2º. Sin embarago, de acuerdo con esta norma no podría hacerlo. Entonces, se daría la situación que el señor senador Bouza explicaba, relativa a la desprotección que tendría un ciudadano uruguayo que hubiera optado por un seguro de esa naturaleza. Esa observación es, a mi juicio, exacta. El ciudadano uruguayo en esas condiciones no podría acudir a un Tribunal de nuestro país para reclamar el cumplimiento del contrato de seguros, desde el momento que habría sido otorgado por una compañía de seguros que no cumplió con los trámites de autorización y, por lo tanto, no estaría comprendida en el artículo 2º. Sin embargo, esto no ocurriría si se aprobara la fórmula presentada por el Poder Ejecutivo o la que estamos considerando. Es decir que sería un contrato nulo, no tendría valor y, en consecuencia, no se podría hacer cumplir. Justamente, una de las razones para la existencia de este artículo es que haya un cierto disuasivo para que las personas no realicen contratos con compañías no

autorizadas por el Poder Ejecutivo. El incentivo para que lo hagan con empresas autorizadas radica, precisamente, en que de no ser así quedarían en cierta indefensión en lo que se refiere a los Tribunales nacionales; estarían dependiendo exclusivamente de la confianza que les mereciera la empresa extranjera, radicada fuera del país, que les hubiera extendido la póliza correspondiente.

En cuanto al caso que también señalaba el señor senador Bouza relativo a las mercaderías de importación o exportación en tránsito, con un recorrido, para seguir el ejemplo que se puso en Sala, del Brasil al Uruguay o viceversa, el último párrafo de este artículo exceptuaría de la obligación de contratar en las condiciones que rigen para las compañías autorizadas por el país a los bienes objeto de comercio internacional, los que se regirían por las prácticas usuales en esta materia.

Eso habilitaría a que el importador o exportador uruguayo pacte con su contraparte extranjera el seguro que sea más conveniente para la cobertura de la mercadería en tránsito. De modo que ese aspecto no se vería afectado por el régimen establecido por el artículo 2º.

Indudablemente, las inquietudes planteadas --tal como alguien lo sugería al comenzar la sesión-- ponen de relieve el hecho de que debemos tomar una decisión de tipo político o filosófico sobre esto, según que queramos o no procurar que los seguros sobre los bienes o personas radicados en el Uruguay sean contratados por empresas que estén autorizadas en nuestro país. Si deseamos hacerlo --esa fue la intención del Poder Ejecutivo, la de la anterior iniciativa y también la de la fórmula sustitutiva que elaboramos con el señor senador Cadenas Boix-- debemos crear un incentivo. ¿A qué se debe esto? ¿Por qué se habla de crear un incentivo que podría ser considerado incongruente con la filosofía que inspira el artículo 1º que hemos aprobado? Se trata de la misma razón por la que se han exceptuado de la desmonopolización --en ese caso dí mi voto-- las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo. Se considera que este tipo de empresas tienen un carácter muy especial, ya que de alguna manera son similares a la actividad bancaria, es decir, no son actividades comerciales o industriales cualesquiera. El que se empeña en esta empresa corre el riesgo por sí y ante sí. Pone en juego su capital y si gana, gana él, pero si pierde, también pierde él.

En este caso estamos considerando la cobertura de riesgo que afecta en forma generalizada a la comunidad. La participación en una actividad comercial que afecte muy ampliamente a la comunidad debe

hacerse a través de empresas que tengan el filtro de la autorización dada por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR KORZENIAK.- En la medida en que el señor Presidente se refirió a alguna de las preguntas que habíamos planteado, quiero insistir en que mi primera interrogante se refería a una hipótesis en cierto modo inversa a la que fue comentada.

Lo que pregunté fue lo siguiente: ¿qué consecuencia tendrá una empresa pública o privada, si establece domicilio en el Uruguay y hace contratos de seguros que no se refieran a bienes o personas de nuestro país, pero no está autorizada por el Poder Ejecutivo? No tendrá ninguna en especial.

¿Cuál es la situación de una empresa que no se dedica a hacer contratos que cubran riesgos de bienes o personas radicadas en el Uruguay y que no está legalmente autorizada para ello? Al respecto, existe una norma prohibitiva que es el artículo 3º, por lo que sería ilegal que los efectuara. ¿Cuáles son las consecuencias sobre sus contratos? Si por violar una norma de orden público dichos contratos son nulos, no tiene sentido decir que sólo lo son cuando afectan a bienes o personas uruguayos, porque la nulidad se aplica para todos los contratos hechos en tales términos. Esa es la contradicción que encuentro.

Mi otra interrogante es la inversa.

SEÑOR CADENAS BOIX.- La Ley de Intermediación Financiera, por ejemplo, prohíbe ejercer actividad de intermediación financiera a todas aquellas empresas que no sean Bancos y que no estén autorizadas por el Poder Ejecutivo y el Banco Central. Sin embargo, eso no impide que aparezcan varios avisos publicados por escribanos que prestan dinero y realizan

intermediación financiera con contratos que son ejecutables ante los Tribunales uruguayos. Si mañana el señor senador Korzeniak decide hacer una sociedad con el señor senador Zumarán y resuelven asegurar bienes y personas domiciliados en la Argentina, no se violaría en absoluto la ley y el contrato sería perfectamente ejecutable en el Uruguay.

SEÑOR KORZENIAK.- El alcance del artículo 3º propuesto por el señor senador Cadenas Boix, cuando dice: "Las empresas públicas o privadas para desarrollar actividad aseguradora" --ahí no hace distinciones-- "deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo", no es general para toda compañía aseguradora. Entonces, no se abarca a las compañías aseguradoras que realizan seguros sobre personas o bienes que no se encuentran en el Uruguay.

Quiere decir, señor Presidente, que el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo establece que todas las compañías de seguros que trabajen en ese ramo en el Uruguay --ya sea que éstos recaigan sobre personas o bienes que están o no en el país--, necesitan de la autorización del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la propuesta sustitutiva presentada por el señor senador Cadenas Boix, de acuerdo con la explicación que se nos ha dado, no se requiere dicha autorización. Lo que quería saber es si esto es así realmente.

La otra interrogante que no advierto que haya tenido respuesta se refiere a la situación inversa. Supongamos el caso de una compañía de seguros extranjera que no tiene domicilio, agencia o funcionarios en el Uruguay y que está radicada en el Brasil, que celebra un contrato de seguros con un brasileño que cubre sus riesgos de vida y que reside en el Uruguay. Según el texto del artículo 2º --admito que es una interpretación demasiado piedeletrista-- que propone el señor senador

Cadenas Boix, ese seguro es nulo porque a pesar de que recae sobre una persona que reside en el Uruguay, no fue hecho por una empresa autorizada por el Poder Ejecutivo de nuestro país y sometida a las leyes fiscales y reglamentarias uruguayas.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Es así, señor senador.

SEÑOR KORZENIAK.- Se está estableciendo que el contrato es nulo, aunque lo haya celebrado una compañía en el Brasil con un brasileño radicado en el Uruguay.

SEÑOR CADENAS BOIX.- De acuerdo con la redacción del artículo 2º, el contrato es nulo para los Tribunales uruguayos, es decir que no puede ser ejecutado ante éstos. Sin embargo, como la compañía está domiciliada en el Brasil y la persona que hace el contrato con ella quiere hacer valer sus derechos en ese país, es problema de los tribunales brasileños admitir o no este tipo de seguros.

En cuanto al aspecto de la autorización, el artículo 3º establece: "Las empresas públicas o privadas, para desarrollar actividad aseguradora" --todas, sin distinción e incluso podríamos agregar a las compañías reaseguradoras-- "deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo". Pero eso no impide que puedan existir empresas aseguradoras clandestinas; actualmente hay personas que realizan actividades de intermediación financiera en forma clandestina y también otras que se dedican a la actividad bancaria en las llamadas "cuevas". Esto ocurre hoy día, aunque están en franca violación del orden jurídico uruguayo; es parte de nuestra realidad económica.

Si el contrato va a ser ejercido ante los Tribunales uruguayos, será considerado como nulo, porque una de las partes carece de legitimación activa.

SEÑOR KORZENIAK.- Si las aclaraciones que se han venido haciendo recogen una idea relativamente consensual, lo que habría que decir, concretamente, es que todos los contratos de seguros hechos en el Uruguay con empresas que no estén legalmente autorizadas son nulos; y no establecer que solamente tienen este carácter aquellos que se han celebrado con empresas no autorizadas, cuando los bienes de una persona se encuentran en el Uruguay. Si la idea es que no pueden haber empresas clandestinas y que si las hay, se está violando una norma legal y por lo tanto el contrato es nulo, hay que decirlo. Es mucho más fácil unificar los artículos 2º y 3º diciendo que todas las empresas públicas o privadas que aseguren en el Uruguay deben estar autorizadas y que son nulos todos los contratos que se celebren violando esta disposición u otras normas fiscales o reglamentarias. Reitero que si esa es la intención, hay que establecerlo porque tal como está redactado, al no establecerse la consecuencia jurídica en el artículo 3º y sí en el 2º, se genera una duda.

En materia de intermediación financiera, la violación de las reglas en lo que tiene que ver con la autorización --me refiero, por ejemplo, al escribano que se dedica a la intermediación financiera--

no excluye que en la relación personal haya validez de las obligaciones contraídas, a pesar de que se está violando una norma legal que es de orden público. El mismo razonamiento se puede hacer con el artículo 3º y decir que una empresa tiene que tener autorización ejecutiva, pero si se asegura en una empresa clandestina, el seguro es válido. No creo que esa sea la intención, sino que se busca lo contrario.

La fórmula presentada por el Poder Ejecutivo que optó por la tesis orgánica --que no es la que alude a qué riesgo cubre en materia de lugar el seguro-- establece que los contratos de seguros en el país sólo pueden ser realizados por empresas autorizadas. Es una tesis que abarca las dos hipótesis. Entonces, toda vez que se viole una norma de este tipo, el contrato va a ser nulo, lo que constituye un desestímulo para que se opere en forma clandestina. Naturalmente, si se quieren mantener los dos artículos desdoblados, como están, y se quiere hacer especial hincapié en los seguros que cubren riesgos de personas o bienes que están en el Uruguay, no veo ningún inconveniente. Pero entonces habría que agregar que los otros contratos de seguros celebrados con empresas clandestinas también son nulos a los efectos de los Tribunales uruguayos.

SEÑOR CASSINA.- Señor Presidente: desde la primera reunión en que analizamos este tema, confieso que me he sentido asaltado por algunas dudas acerca del

grado de voluntarismo que traducen estas normas. Creo que el tema es el siguiente. Hoy en día, cuando rigen los monopolios del Estado a favor del Banco de Seguros, por ejemplo, en lo que hace al seguro de automóviles, puedo contratar por el que tengo en el Uruguay, un seguro en Brasil, por el que obviamente reclamaré en ese país. En el texto propuesto por el señor senador Cadenas Boix se establece que eso no tiene validez, es decir que va más allá del monopolio vigente. He estado repasando la Ley de 1911 y ella no establece semejante cosa, porque lógicamente no lo podría decir. Nadie puede impedir --aun en un régimen de monopolio-- que yo vaya a la Argentina y me asegure en vida, en incendios, en hurto o en accidentes de automóviles por la ocurrencia de hechos en el Uruguay. Por supuesto que tendré que reclamar en aquel país. Entonces, la fórmula del Poder Ejecutivo tiene sentido. Los contratos que se celebren en el Uruguay deben ser con compañías aseguradoras o reaseguradoras autorizadas en este país. En función de ello --y eso sí -- constituye un incentivo para que nos aseguremos en el Uruguay y no en la Argentina-- estamos autorizados a reclamar en el Uruguay porque de otro modo los contratos son nulos.

A medida que ha transcurrido la discusión, he podido apreciar que ese es el argumento decisivo. En ese sentido, leyendo el texto de la Ley de 1911, le comenté al señor senador Korzeniak que nadie me puede impedir que contrate un seguro por mi automóvil

en la Argentina o en el Brasil. Pienso que en la fórmula del señor senador Cadenas Boix se establece que eso es inválido o nulo, con lo que se le estaría dando a la ley uruguaya un efecto de extraterritorialidad increíble.

Por otro lado, quiero decir que ayer por la tarde el señor senador Elso Goñi me hizo entrega de un anteproyecto de ley --no sé si soy el único que lo tiene-- que entiendo está elaborado por técnicos del Banco de Seguros --probablemente para su sector político--, el que pediría se distribuyera, a fin de que lo podamos leer en el cuarto intermedio. En él están contenidas distintas disposiciones sobre la derogación del monopolio, sobre la Superintendencia de Seguros y reaseguros y una nueva Ley Orgánica del propio Banco, que me parece difícil de incluir en el texto que estamos considerando. Sin embargo, creo que algunas de las disposiciones que allí figuran podrían incluirse en esta ley, por lo que sugeriría, si no hay inconveniente, que se distribuyera.

SEÑOR CADEÑAS BOIX.- De acuerdo con lo manifestado por el señor senador Cassina, estaría de acuerdo con el artículo 2º enviado por el Poder Ejecutivo, en cuanto dice que los contratos de seguros y reaseguros otorgados en el país sólo podrán celebrarse con compañías públicas o privadas instaladas en el país que cuenten con la autorización del Poder Ejecutivo para operar en la materia.

SEÑOR CASSINA.- ... o legalmente autorizadas. Habría que agregarle una cláusula expresa de nulidad, porque ésta no está contenida en el proyecto del Poder Ejecutivo. Creo que no está de más agregar que los contratos celebrados en contravención a lo dispuesto precedentemente, serán absolutamente nulos. Si no recuerdo mal, esto se expresa en la propuesta del señor senador Cadenas Boix.

SEÑOR ASTORI.- Si se acepta el razonamiento del señor senador Cassina --que luce muy sólido--,me parece que lo conveniente sería retornar a la propuesta del Poder Ejecutivo, con algún grado de mejoramiento. Aquí volvemos a unir en un solo artículo las inquietudes que figuraban en los artículos 2º y 3º de la propuesta del señor Senador Cadenas Boix.

En principio, comparto el agregado de alguna cláusula de nulidad, como la llamaba el señor senador Cassina.

En lo que respecta al razonamiento sobre compañías reaseguradoras, acepto el argumento del señor Presidente, que me parece sólido. Por lo tanto, restringiríamos la alusión a las compañías reaseguradoras solamente a los efectos de la autorización del Poder Ejecutivo, cuando deseen operar en el país, como dice la última frase del artículo propuesto por el Poder Ejecutivo. Este expresa que para poder operar en el país las compañías reaseguradoras también deberán contar con la previa autorización del Poder Ejecutivo, lo que hace simétrica una disposición de este tipo con lo que luego vamos a decir con respecto a la Superintendencia.

Entonces, concluyo que los caminos de razonamiento que se vienen haciendo conducen a reflotar la propuesta inicial, mejorando su redacción y agregando el tema de la nulidad de algunos contratos.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Deseo proponer un texto sustitutivo al artículo que diría lo siguiente: "Los contratos de seguros y reaseguros otorgados en el país sólo podrán celebrarse por compañías públicas o privadas instaladas en el mismo, que cuenten con la autorización del Poder Ejecutivo para operar en la materia." Un segundo inciso diría: "Los contratos celebrados en contravención a lo dispuesto en este artículo serán nulos."

SEÑOR ASTORI.- De esta forma surge el problema --que planteo a los efectos de tenerlo en cuenta en la nueva redacción--, a que aludía el señor Presidente, en el sentido de que sólo se podrán hacer reaseguros con empresas instaladas en el país. Esto no ocurre ni siquiera ahora.

Creo que las compañías de reaseguros sólo deberían mencionarse cuando se habla de la autorización del Poder Ejecutivo, es decir, en el tercer artículo. En ese sentido, el proyecto del Poder Ejecutivo dice: "Las compañías reaseguradoras, para operar en el país" —si lo desean— "deberán también contar con la previa autorización del Poder Ejecutivo". Pienso que sería mejor ponerlo todo en el segundo artículo, ya que me han convencido de que es mejor tener un solo artículo sobre este tema, con la estructura del Poder Ejecutivo y con el agregado de la cláusula de nulidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sugiero que en el segundo párrafo se diga: "Esta disposición es de orden público." De esta forma, lo hecho en su contra es nulo.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Creo que no hay inconveniente, ya que al incluir "sólo podrán" se está estableciendo la naturaleza de orden público de la disposición.

Estoy de acuerdo con la observación del señor senador Astori en cuanto a que las compañías de reaseguro sólo necesitan ser autorizadas cuando celebran reaseguros en el país. Eso es evidente, porque la mayoría de los reaseguros se hacen con compañías extranjeras no domiciliadas en el país. La compañía asegura riesgos en el Uruguay y se reasegura con sus casas matrices o con otras compañías especializadas en esa materia.

Entonces, el artículo quedaría redactado de la siguiente manera: "Los contratos de seguros otorgados en el país sólo podrán celebrarse con compañías públicas o privadas instaladas en el Uruguay que cuenten con la autorización del Poder Ejecutivo para operar en la materia.

Las compañías reaseguradoras, para operar en el país, deberán

también contar con la previa autorización del Poder Ejecutivo. Esta disposición es de orden público."

SEÑOR ASTORI.- Creo que, a esta algura, es la mejor solución.

SEÑOR ZUMARAN.- Entiendo que en este tema hay diversas hipótesis. En primer lugar, sobre los contratos de seguros, el proyecto del Poder Ejecutivo dice que sólo son válidos aquellos que se celebren u otorguen en el país con compañías públicas o privadas y que cuenten con la autorización del Poder Ejecutivo, no tomando en cuenta la ubicación de los bienes ni el domicilio de las personas. Por el contrario, el proyecto del señor senador Cadenas Boix, en su artículo 2º, toma en cuenta la ubicación de los bienes y el domicilio de las personas , según el riesgo de que se trate, pero no comienza exigiendo que sean celebrados con empresas instaladas en el país. Me parece que para darle plena eficacia a la ley tenemos que decir ambas cosas.

En la redacción que se busque se debe decir que son válidos los contratos que se celebren u otorguen en el país con compañías públicas o privadas instaladas --creo que en lugar de "instaladas" habría que decir "con domicilio", ya que es más propio del Derecho Internacional Privado-- en el Uruguay y luego agregar la disposición que se había redactado con respecto a los bienes de objeto de comercio internacional. Me parece que si nos referimos solamente a contratos otorgados en el país pueden surgir dudas en cuanto a con quién y dónde se otorga, y dan poca certeza al tema.

Con respecto a las compañías de reaseguro, considero que se deben incluir en otro artículo. Al respecto hay dos hipótesis. Las compañías de seguro con domicilio en el país podrán reasegurar con quien lo deseen,

ya que esto se hace normalmente con empresas internacionales. En ese sentido, debe haber una disposición que permita el funcionamiento en el Uruguay de compañías de este tipo, a fin de reasegurar seguros otorgados en cualquier parte del mundo. Esas compañías reaseguradoras, domiciliadas en el país deben contar con la previa autorización del Poder Ejecutivo y estar sujetas a la Superintendencia del Banco Central. Me parece que de esta forma la disposición adquiere sentido.

SEÑOR BOUZA.- Pienso que se está formando consenso en la Comisión orientado a buscar una solución mucho más parecida a la propuesta por el Poder Ejecutivo que a la que fue elaborada por los señores senadores Blanco y Cadenas Boix.

Como a ambas soluciones las considero inconvenientes por las razones que he mencionado anteriormente, creo que los estímulos a que hacía referencia el señor Presidente en definitiva no van a ser lo suficientemente eficaces y, por lo tanto, va a predominar la desprotección para los uruguayos residentes y los bienes ubicados en el Uruguay asegurados con compañías no radicadas aquí ni autorizadas por el Poder Ejecutivo nacional. Por este motivo, no voy a acompañarla.

Advierto a quienes están dispuestos a sancionar esta norma que existe un último inciso de la propuesta de los señores Senadores Blanco y Cadenas Boix que no estaría siendo contemplado en este momento y considero que es muy importante, ya que se refiere a los contratos de seguros sobre operaciones de comercio internacional. En dicha iniciativa se protege por lo menos a las importaciones o excluyendo del oligopolio nacional que se pretende hacer por esta norma. A mi juicio, se debe adaptar esta excepción a todas las operaciones de comercio internacional para colocar a quienes trabajan en dicho ámbito en nuestro país, en igualdad de condiciones con sus competidores externos. En consecuencia, me parece que dicha excepción debería referirse, reitero, a todas las operaciones de comercio exterior y, de esta forma, se rescataría la libertad que pretendo se dé a todos los contratos y no solamente a los que se refieren al comercio internacional.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Entiendo que el nuevo proyecto, de acuerdo con lo que hemos hablado, al decir que los contratos celebrados en el Uruguay sólo podrán realizarse por compañías autorizadas, está permitiendo que en nuestro país se firmen contratos sobre bienes y personas ubicados en el extranjero y que pueden ser ejecutables ante los tribunales

nacionales. Con esta redacción creo que ese aspecto está contemplado. Lo que sí se impide con ella es que puedan existir contratos válidos realizados por empresas que no cuenten con la autorización del Poder Ejecutivo y, por ende, con la supervisión y control que a posteriori ejercerá el Banco Central. Esta solución estaría permitiendo lo que planteé hace un rato acerca de posibilitar la instalación, con la excepción prevista para las entidades de intermediación financiera, de compañías de seguros que actúen fuera de fronteras --"off shore"-- y con los naturales beneficios que ello podría traer para la economía nacional.

SEÑOR ASTORI.- Simplemente, quería acotar que la excepción prevista en el último párrafo de la iniciativa precedente del señor senador Cadenas Boix, solamente tenía sentido en el cuadro de todas las propuestas que comenzaba con una frase que señalaba que el contrato de que contemple riesgos sobre bienes que se encuentran en la República, sólo podrá ser otorgado por compañías legalmente autorizadas. En la medida en que volvamos a la redacción del Poder Ejecutivo, la excepción mencionada que figura en el proyecto de los señores Senadores Blanco y Cadenas Boix pierde sentido.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Me gustaría disipar algunas dudas con lo que ha expresado el señor senador Bouza, para lo cual sería inconveniente mantener la versión taquigráfica, a fin de poder conversar en forma más fluída.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de hacer una breve pausa en la toma de la versión taquigráfica, quisiera señalar, con respecto a esta deliberación que hemos estado manteniendo, que por más que he participado en la redación de una fórmula --como lo dije al comienzo--,

ambas propuestas apuntan a un objetivo similar, con el cual concuerdo, por lo que no me violenta acompañar una u otra solución.

Además, aun desde ese punto de vista y teniendo en cuenta la redacción propuesta por el Poder Ejecutivo, creo que es necesaria la salvedad final a que hacía referencia el señor senador Bouza porque, de todas maneras, se trataría de una limitación --esto es, el artículo 2º propuesto en el Mensaje del Poder Ejecutivo y mejorado por la iniciativa mencionada-- a los contratos que podría ir en contra de lo que son las prácticas actuales del Derecho Internacional.

Por otra parte, por más que me avengo a esta solución, deseo recordar que otra fórmula, aunque algunas de sus consecuencias puedan parecer exorbitantes para el Derecho nacional, porque estaría radicando la nulidad de contratos realizados con compañías extranjeras en el exterior --el señor senador Cassina puso un ejemplo al respecto--, tiene respaldo en el artículo 2.399 del Código Civil que contiene normas sobre Derecho Internacional Privado, que establece que los actos jurídicos se rigen en cuanto a su existencia, naturaleza, validez y efectos por la ley del lugar de su cumplimiento. De modo que si interpretamos el cumplimiento del contrato de seguros como el pago de la indemnización correspondiente en caso de ocurrir el riesgo y el lugar de dicho pago es nuestro país, sería congruente con la norma que hemos establecido decir que se rige por el Derecho uruguayo y que éste declara nula cualquier otra disposición. Simplemente, deseo aclarar que, sin oponerme a la fórmula, desde el punto de vista de la inteligencia armónica del orden jurídico nacional, la propuesta que formulamos con el señor senador Cadenas Boix guarda cierta prudencia.

SEÑOR RICALDONI.- Hace un rato, casi al pasar, el señor senador Zumarán se refirió a un tema que me parece muy importante, que es el que, entre otros, deseaba abordar.

Entiendo que, insensiblemente, estamos entrando en el terreno de las normas de Derecho Internacional Privado. El señor Presidente confirma esta opinión citando un artículo del Apéndice del Código Civil. Personalmente, quiero señalar mi preocupación por algunas disposiciones que podríamos estar aprobando sin pensar en las consecuencias que pudieran tener las mismas.

En primer lugar, quiero recordar que son de Derecho uruguayo, tanto las normas de carácter estrictamente interno --por decirlo de alguna manera--, como las llamadas de Derecho Internacional Privado.

En segundo término, reitero, el señor Presidente citó un artículo del Apéndice del Código Civil que se refiere a una parte de lo que tiene que ver con el contenido natural de las normas de Derecho Internacional Privado, que es la ley aplicable. A mi juicio, en ese sentido hay que ser muy cuidadosos, porque dichas normas a veces tratan de la ley y otras de la jurisdicción aplicable. Entonces, puede ocurrir que se apliquen las disposiciones uruguayas por parte de un Tribunal extranjero, o que se ejecute la ley extranjera por un Tribunal uruguayo. Estas son las finalidades principales de las normas de Derecho Internacional Privado.

SEÑOR PRESIDENTE.- A los efectos del caso específico, eso estaría cubierto por el artículo 2.401 del Apéndice del Código Civil, que establece genéricamente que cuando en virtud de una disposición de dicho Apéndice se declara que una determinada relación, bien o persona están regidos por una Ley, será competente para entender en las controversias a propósito de esa situación el Tribunal del país correspondiente a la ley que es aplicable. De modo que, de acuerdo con esta norma, si la ley aplicable es del país "A", el Tribunal competente también será del país "A". Esto es lo que dice el artículo que cité.

SEÑOR RICALDONI.- Yo también conozco la disposición que el señor Presidente acaba de citar. Pero el Apéndice del Código Civil —que fue, como todos sabemos, originado en un proyecto del doctor Vargas Guillemet por la década del cuarenta-- se refiere a la mayor parte de las normas de Derecho Internacional Privado uruguayo generales que sólo se aplican cuando no existen otras normas de Derecho Internacional Privado que ligan bilateral o multilateralmente al país. Todas las normas, por ejemplo, llamadas Civil I, II, III, etcétera y otros Tratados bilaterales que el Uruguay suscribe, establecen --los Tratados de Montevideo, tanto del año 89 como del año 40-- normas que hacen inaplicable el Apéndice del Código Civil, porque hay normas específicas. Entonces, si bien es cierto que el principio general del Apéndice es ese, que hace coincidir la jurisdicción aplicable con la ley que aplica el Tribunal, no necesaria-

mente siempre es así. En este momento --por lo menos yo-- no estoy seguro acerca de cuáles son las normas que estaríamos modificando o alterando en ese sentido, porque no las tengo sobre la mesa. Pero hay una serie de normas de los últimos años que bien valdría la pena tener en cuenta, si es que se quiere ingresar en este aspecto de la cuestión. En ese sentido, me parece mucho más sobria la redacción propuesta por el Poder Ejecutivo. Comprendo la preocupación por afinar los conceptos, pero creo que eso nos puede llevar, por lo menos en la mañana de hoy, demasiado lejos y, quizás, a cometer un error. Y sobre esto me quiero referir a dos cosas. Hay una norma de Derecho Internacional Privado que no tiene más de dos años y que figura en la Ley de Sociedades Comerciales. Me refiero al artículo 198, cuyo texto no tengo delante, pero creo recordar casi exactamente su contenido. El artículo 198 de la Ley Nº 16.060 establece que cuando una sociedad constituida en el extranjero tenga su establecimiento principal en el país o realice actividades que formen parte de su objeto social, estarán sometidas a la ley uruguaya. Hay otra disposición que está al principio de esa Ley, que establece que para esos casos lo menos que se debe hacer --lo menos, reitero, porque también hay otros requisitos que deberían cumplirse-- es obtener el registro --como dice la Ley-- dentro del país. Y se sostiene que cuando esas sociedades constituidas en el extranjero tienen su establecimiento principal en el

Uruguay o realizan su actividad social en él y no cumplen con esos requisitos, son consideradas sociedades irregulares o de hecho, lo que significa que los responsables de los actos de esas sociedades pasan a ser las personas que las integran, porque no existiría una sociedad con personería jurídica. Entonces, creo que introducirnos en un tema de nulidades de esta naturaleza, es un poco peligroso sin una reflexión sobre todas estas cuestiones y adelanto que no estoy en este momento en condiciones de pronunciarme. Quizás mi preocupación sea exagerada pero creo que la cita que realizaba el señor Senador Zumarán y que luego, por otros motivos, formulaba también el señor Presidente, nos deberían hacer meditar mucho sobre este punto de estar modificando normas de Derecho Internacional Privado del país. Preferiría, en ese sentido, no penetrar en este tema y dejar librado al juego de las normas ya existentes en materia de Derecho Internacional uruguayo y también a las interpretaciones que hagan en su momento la Jurisprudencia y la Doctrina, todas las consecuencias derivadas de la realización de contratos de este tipo no autorizados por la Ley.

Por otra parte --también con respecto a este artículo que ahora estaríamos elaborando, combinando en buena medida la propuesta del Poder Ejecutivo y el proyecto de los señores senadores Cadenas Boix y Blanco— creo que la idea acerca de que se exceptúen de lo establecido

en esta iniciativa a aquellos bienes que de acuerdo con las prácticas de comercio internacional se hallaren ya cubiertos por seguros a su ingreso en el territorio nacional, es razonable y se justifica, pero lo que creo que no correspondería es que ello quede librado a la reglamentación. Pienso que aquí debería decirse lisa y llanamente que esos bienes están exceptuados de la Ley. Luego habrá una norma en la propia Ley que diga que el Poder Ejecutivo reglamentará la Ley. Allí se reglamentará esta parte del artículo, pero lo que no me parece bien es que sea el Poder Ejecutivo, por la vía de la reglamentación, quién se pronuncie sobre el tema, en lugar del propio legislador. De modo que propondría que en este tercer inciso se hiciera una corrección en ese sentido.

En resumen, le tengo mucho temor a la introducción, por parte de la Comisión, en lo que es la normativa de Derecho Internacional Privado, porque son muchas las normas que hay en el país y, al menos el que habla, en este momento no está en condiciones de pronunciarse porque no está seguro de cuáles son las consecuencias --mas allá de las buenas intenciones-- de esta disposición. Y repito: en lo que tiene que ver con los bienes que de acuerdo a las prácticas de comercio internacional se hallaren ya cubiertos por seguros, creo que no es la reglamentación la que debe exceptuarlos, sino la propia ley y luego, como el Poder Ejecutivo reglamentará la Ley, veremos que dice al respecto; pero tenemos que

ser nosotros los que digamos que están exceptuados y no el Poder Ejecutivo el que determine cuándo sí y cuando no.

Para finalizar, quiero referirme a una cuestión de detalle. El artículo 2º del proyecto de ley del Poder Ejecutivo, así como el de la iniciativa presentada por los señores senadores Cadenas Boix y Blanco fueron redactados, a mi manera de ver, antes de que se aprobara, con la redacción que todos conocemos, el artículo 1º que resulta ser parcialmente diferente, por su nuevo primer inciso, al que remitiera el Poder Ejecutivo. Entonces, creo que habría que hacer un ajuste a la redacción del artículo 2º porque éste, reitero, tanto en la propuesta de los señores senadors Blanco y Cadenas Boix como en la del Poder Ejecutivo, establece una generalidad que no se compadece con lo determinado por el artículo 1º , por el que quedan fuera de la libertad algunos tipos de seguros.

Es cuanto quería decir.

SEÑOR ZUMARAN.- Me parece que el artículo 2º del texto del Poder Ejecutivo es demasiado restrictivo al utilizar el criterio de otorgar los contratos de seguros con empresas instaladas en el país. En ese sentido, estuve buscando una redacción que abarcara los dos extremos y que dice que el contrato de seguro otorgado en el país sólo podrá celebrarse por compañías públicas o privadas con domicilio en el país que cuenten con autorización del Poder Ejecutivo para operar en la materia. Y agregaba: si contempla riesgos sobre bienes, estos deberán encontrarse en el territorio de la República y cuando cubra riesgos sobre personas, éstas deberán domiciliarse en el Uruguay.

Sin embargo, la intervención que hizo el señor senador Korzeniak respecto a la posibilidad de que una compañía instalada en el país pueda hacer contratos de seguros respecto de bienes y personas ubicados en Brasil, Argentina, etcétera, me parece que es algo que debemos atender, ya que puede ser una fuente de trabajo para muchos uruguayos y que dada la redacción de este artículo se vería anulado. En ese sentido, recordé un memorandum realizado por los gerentes del Banco de Seguros del Estado que fue elevado a su Directorio, sobre el cual el señor senador Cassina nos entregó un proyecto articulado. Respecto a los artículos 2º y 3º, creo que dan una buena solución a este tema. En el artículo 2º de ese proyecto se prevé que los contratos de seguros otorgados en el país sólo podrán celebrarse con compañías de seguros públicas o privadas instaladas en él y que cuenten con la habilitación correspondiente para actuar en la materia. O sea

que repite la primera parte de la fórmula del artículo 2º del Poder Ejecutivo. Por otro lado, el artículo 3º expresa que se declaran nulos los contratos de seguros otorgados fuera del país, referidos a personas domiciliadas en la República o a bienes situados en ella, o de riesgos cuya ocurrencia pudiera verificarse en el territorio del país. Esta última fue la hipótesis que planteé al comienzo de la sesión. Me parece que esto está bien, porque estaríamos permitiendo que una compañía instalada en Uruguay contrate seguros respecto de bienes o personas situados o domiciliadas en el extranjero, que tengan validez en el país y, por ende, pueda ser demandada ante órganos jurisdiccionales uruguayos.

El artículo 3º dispone que si un uruguayo asegura sus bienes o su persona en un país extranjero, ese contrato no sea judicialmente exigible ante las autoridades del país. Naturalmente, si ese ciudadano optó por asegurar, por ejemplo, su vida, en una compañía argentina o brasilera, demandará el seguro ante las autoridades de aquellos países. Basta decir simplemente que ese seguro no es exigible ante los tribunales uruguayos por el artículo 3º. Me parece que esa es la garantía y el resguardo que queremos otorgar para el buen funcionamiento de nuestra plaza de seguros.

Por lo tanto, entiendo que en este nuevo proyecto están previstas todas las hipótesis de una forma mejor a como estaba redactado.

SEÑOR RICALDONI.- Gracias a la preocupación del señor senador Cassina, recién he tomado contacto con este proyecto que ha mencionado el señor senador Zumarán y que fue elaborado por los técnicos del Banco de Seguros del Estado.

Me quiero referir nuevamente al tema de las nulidades porque me parece que es tremendamente riesgoso que lo introduzcamos de la forma en que lo estamos haciendo porque, repito, puede estar creando una serie de perturbaciones en todo lo que hace a la estructura del Derecho Internacional Privado del país. Advierto que de ser aprobado este artículo, por ejemplo, serían nulos los contratos de seguros que se están haciendo en este momento como los seguros médicos en el exterior. Por lo tanto, no sé qué consecuencias tendría esto.

Por otro lado, hay contratos de seguros que cubren riesgos de viaje y que en las propias tarjetas de crédito están expresamente establecidos. En este sentido, entiendo que el artículo 3º va mucho más lejos y, quizás, no nos estemos dando cuenta.

También digo que serían nulos los contratos como los que señalaba el señor senador Cassina. Hoy en día, nadie está impedido de contratar un seguro para su automóvil en otro país a los efectos de transitar en él. Es cierto que también se puede contratar ese seguro en el Banco de Seguros del Estado, porque cubre el riesgo del automóvil fuera del país. De acuerdo con esta forma de redacción del artículo 3º se establecen requisitos que no son acumulativos sino disyuntivos porque o bien se trata del otorgamiento fuera del país o bien de personas domiciliadas en él, de bienes situados en la República o de riesgos que pudieran ocurrir en el territorio nacional.

Esto significa que si una persona domiciliada en el país sufre daños ocasionados en el exterior, no estaría protegido por el seguro, y así sucesivamente. Por lo tanto, este artículo 3º es muy peligroso.

Por otro lado, quisiera referirme al tema de los reaseguros.

SEÑOR ZUMARAN.- Le aclaro que no planteé el tema de los reaseguros en el artículo 2º.

SEÑOR RICALDONI.- Pero está en el proyecto que se ha distribuido hace un momento, y hace un rato también se habló de este tema.

El asunto de los reaseguros es muy delicado porque, si bien es cierto que no podemos fomentar el funcionamiento de empresas o propiedades constituidas en el extranjero sin que ellas dentro del país actúen al margen de la ley uruguaya, también es cierto que tenemos que tener en cuenta el hecho de que en realidad el reaseguro es una garantía adicional que tiene el asegurado. Por lo tanto, cuanto más dificultemos el reaseguro, más riesgos tiene quien contrata la póliza. En ese sentido, me pregunto si no debemos tener cuidado en este aspecto. Hay que cuidar la redacción de este texto y me parece que es algo muy simple de entender, porque el reaseguro es una cobertura que tiene la compañía aseguradora, pero va, fundamentalmente, en garantía de quien se asegura.

SEÑOR ZUMARAN.- Debo aclarar que cuando el señor senador Ricaldoni me solicitó la interrupción, yo no había aludido en ningún momento al tema de los reaseguros, que creo merece un tratamiento aparte. Concretamente, con relación a los artículos 2º y 3º, había expresado que a mi juicio solucionaban correctamente ambos problemas: el otorgamiento del contrato por empresas autorizadas en el país y el tema de la ubicación de los bienes en el domicilio de las personas.

Si bien el proyecto establece la nulidad de esos contratos, el señor senador Ricaldoni hace notar que de todas formas se celebran diariamente. Lógicamente que ello es así; cuando un ciudadano sale de viaje, contrata un seguro de viaje. El declararlo nulo quiere decir que en el Uruguay no es oponible y el cumplimiento de ese seguro no puede ser exigido ante las autoridades judiciales uruguayas. Si se contrata un seguro de viaje, en las condiciones que señaló el señor senador Ricaldoni, el cumplimiento del mismo se va a exigir en la sede y bajo la ley del país al que pertenece la empresa que realizó dicho contrato, o donde ocurrió el riesgo. Reitero, esas acciones no podrán llevarse adelante en los Tribunales de nuestro país.

SEÑOR RICALDONI.- A mi juicio, el tema del Derecho Internacional Privado y el referente a las nulidades debería quedar librado a la interpretación que en su momento realicen los Tribunales uruguayos, si es que se plantea un reclamo por un particular. Personalmente, entiendo que estamos adelantando soluciones que no alcanzo a distinguir qué

consecuencias pueden tener. El señor senador Zumarán expresaba que esos contratos sólo son nulos en el Uruguay. Desde mi punto de vista, ello puede significar que también lo sean en el exterior. En tal sentido, advierto que ninguno de los aquí presentes sabemos qué es lo que en la materia dispone, por ejemplo, la ley dinamarquesa, la sueca o la estadounidense donde, por la Constitución federal que tiene ese país, las legislaciones de los diferentes Estados son distintos. Entonces, es posible pensar --advierto que no estoy afirmando que así sea-- que en algún país exista una norma que establezca que cuando se declara nulo un contrato de este tipo en el lugar donde esté domiciliado el que contrate con una empresa de este país, también se anulará en éste. Por lo tanto, estamos complicándole la vida a muchas personas respecto de situaciones que hasta el día de hoy en el país no le crean problemas a nadie. Cabe preguntarse por qué razón hacemos esto y qué tiene que ver con la desmonopolización del Banco de Seguros o con la preservación de sus intereses. Sobre el particular, advierto que estamos legislando sobre la temática de los seguros y, sin embargo, nos estamos alejando del objetivo central de este proyecto de ley que integra --no quiero despertar polémicas con esta aseveración-- uno de los aspectos de la llamada Reforma del Estado.

SEÑOR CASSINA.- Cuando hice uso de la palabra en el día de hoy --en una intervención que al parecer fue muy convincente para algunos colegas-- ya había tomado conocimiento del texto del artículo 3º del anteproyecto, realizado por técnicos del Banco de Seguros. Frente a éste, me asalta la misma duda que la que surge del proyecto de los señores senadores Blanco y Cadenas Boix.

Por otra parte, cabría preguntarse si los legisladores y la ley

uruguaya tienen derecho a impedirle a un ciudadano que asegure sus bienes, su vida o su automóvil en el exterior. En tal sentido, es importante recordar el ejemplo que cité acerca del actual monopolio; éste no impide asegurar un automóvil en la Argentina. Obviamente, esa empresa no puede operar en nuestro país, porque existe monopolio. Por lo tanto, deberá radicarse cualquier denuncia en dicho país. Tal vez no sea esa la intención, pero el texto literal de este artículo 3º está diciendo que los uruguayos o los residentes en el Uruguay estamos impedidos, bajo pena de nulidad, de contratar seguros fuera del país.

SEÑOR RICALDONI.- Le estamos dando a nuestra legislación un efecto extraterritorial

SEÑOR CASSINA.- De todas formas, advierto que sobre este punto no tengo una convicción absoluta. Creo que estamos dialogando para darnos razones los unos a los otros y tratar de convencernos de cuál es la mejor solución.

Reitero, si es posible asegurar en otro país aún con el monopolio actual, ¿por qué no va a poder hacerse una vez que éste haya desaparecido?

A mi juicio, la disposición, tal como viene redactada por el Poder Ejecutivo, es suficiente en tanto está señalando que los contratos que se celebren en el Uruguay deben realizarse por empresas constituídas o instaladas en el país y autorizadas por el Gobierno uruguayo, es decir, que cumplan con la regulación legal para operar con seguros en el territorio nacional. Seguramente, esa norma constituya el estímulo razonable para que quien habla, por ejemplo, contrate seguros en el Uruguay con empresas habilitadas y no se le ocurra, por los mismos riesgos, hacerlo en la Argentina.

Reitero, esta es la convicción que voy adquiriendo de la discusión que se ha planteado,pero no es una conclusión definitiva en la medida en que todos estamos intercambiando puntos de vista y aprendiendo recíprocamente.

SEÑOR ZUMARAN.- En primer lugar, adelanto que participo del espíritu creativo que anima al señor senador Cassina.

En segundo término, deseo expresar que si es más satisfactorio establecer que no son exigibles ante los Tribunales del país que decir que son nulos, creo que deberíamos realizar el cambio porque a mi juicio debemos reservarle a las compañías instaladas en el Uruguay, inspeccionadas o controladas por la Superintendencia que vamos a crear en el Banco Central, nuestro mercado de seguros en el sentido de que se vean amparadas por el régimen jurídico nacional. Sin perjuicio de ello, advierto que aquí no está establecida ninguna sanción especial para quien realice esos contratos, salvo que así se entienda por el hecho de expresar que no son exigibles ante los Tribunales uruguayos. Entonces, reitero, si se quiere cambiar el término "nulo", no tendría inconvenientes pero insisto en que alguna referencia de este tipo hay que prever.

La parte final del artículo 3º que se refiere al riesgo cuya ocurrencia pudiera ubicarse en el territorio del país, tal vez esté mejor prevista en esa fórmula que hemos ido creando, remitiéndonos a las prácticas de comercio internacional para los bienes objeto de comercio que creo, constituyen el objetivo de esta disposición.

SEÑOR GRENNO.- Antes que nada, deseo pedir excusas a la Comisión por mi tardanza.

En cuanto al tema de la legislación que cubre cada contrato y las exigencias de cada Estado, personalmente pienso que en este momento el Senado se encuentra en una situación sumamente circunstancial, ya que estamos reglando un mercado que no será el definitivo porque más adelante tendremos uno regional. Aparentemente, la fundamentación que motivó el proyecto tiende a un mercado regional.

Si tomamos como antecedente lo ocurrido en la materia en mercados regionales, nos encontraremos con que las exigencias de obligaciones nacionales han sido supeditadas a las regionales. En el caso de Europa, por ejemplo, y particularmente en España, observamos que en el Tratado de Adhesión de 1988 se estableció que incluso las sucursales de empresas extranjeras con representación en el país podían suscribir contratos con la legislación comunitaria. Quizás algún día el Uruguay tenga una legislación comunitaria, pero actualmente no existe y creo que todas las especulaciones que podamos hacer debemos dejarlas entre paréntesis para corregir cuando los hechos sucedan. Actualmente, la única legislación admisible para contratar seguros es la nacional; no existe otra.

Me parece que el fijar como norma que en el Uruguay no se va a amparar a aquel que celebre un contrato en el exterior, es un agregado que no tiene significado. Nadie puede reclamar en el Uruguay contra pólizas suscritas en otros países. Esto no tiene vigencia, no existe y no podemos reglar lo que no existe. La obligatoriedad de que se trate

de empresas nacionales --no la podemos establecer cuando se da un acto volitivo de la persona que decide asegurar un bien donde desea y en este sentido quería advertir lo que había planteado el señor senador Cassina-- cambia cuando el daño es garantía ante terceros.

Evidentemente, si tenemos que garantizar responsabilidad civil no podemos admitir que el contrato se realice en otro país porque afectará a personas que serán dañadas en el Uruguay y la legislación debe ser adecuada para ambas partes, es decir la reclamante y la que está cubierta.

Lo mismo sucede con algunos tipos de fianzas. Cuando el individuo parte del hecho de que adquiere una seguridad para bienes sobre los que quiere ampararse como titular sin dañar a terceros, tiene la libertad de contratar un seguro en el exterior y esto también se puede realizar actualmente aunque el mercado está monopolizado. Nadie puede impedirle a otra persona, por ejemplo, que asegure su vida en el exterior. La empresa extranjera es la que debería determinar si puede aceptar las condiciones.

Cuando se trata de normas que afectan a terceros, en casos de incendios, de accidentes de trabajo, de responsabilidad civil, no podemos permitir que el daño esté garantizado en una plaza a la que no tiene acceso ni siquiera el reclamante uruguayo. Se dejaría en una situación de total indefensión al individuo que queremos amparar. Eso es lo que quería hacer notar.

Comparto lo que se ha dicho con respecto a que el del seguro es un mercado distinto que debe estar enmarcado en otro cuadro normativo. Además, quiero advertir que todo seguro contratado fuera del país produce una evasión fiscal muy importante. Las personas no se aseguran

en el extranjero porque la prima sea más barata sino porque los impuestos son diferentes. En el caso de los seguros de vida, uno de los pocos países que incluye el Impuesto al Valor Agregado en la póliza es el Uruguay, por lo que jamás podremos vender un seguro a menor precio que los demás países de la región o del mundo. Tenemos un 22% sobre la póliza que no se recarga en otros países. El que desea contratar un seguro de vida de entidad, no lo hará en un lugar en que por encima de las condiciones actuariales que tenga el cálculo del seguro ya se encuentre en desventaja. A ese individuo no lo podremos amparar jamás.

Sin embargo, cuando se trata de un seguro mutual que cubre a muchas personas y el individuo no tiene acceso a mercados lejanos donde reclamar, debe pagar el Impuesto al Valor Agregado porque aún no hemos modificado nuestra legislación. El que tiene posibilidad de contratar un seguro en el extranjero podrá evadir la carga fiscal, pero quién debe tomar el seguro de la plaza no estará en condiciones de hacerlo ya que debe recurrir a los mostradores en los que puede tener reclamo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo hacer una propuesta. Pienso que, aunque sea en forma tentativa, deberíamos pasar a votar. Quizás ello pueda parecer un tanto prematuro, pero no pretendo definir ya nuestra posición final, sino ordenar un poco nuestro trabajo.

A la luz de todo lo que hemos estado discutiendo esta mañana, me parece que deberíamos tratar de concretar nuestros puntos de acuerdo o de desacuerdo. Con ese fin, quisiera someter a consideración de la Comisión una propuesta de votación que comprende cuatro párrafos.

El artículo 2º que estamos discutiendo se refiere a la celebración del contrato de seguros y a la limitación que debería

hacérsele, que fundamentalmente consiste en que deberá suscribirse con empresas autorizadas por el Poder Ejecutivo. El artículo 3º, tal como lo señalaban los señores senadores Astori y Korzeniak, tiene que ver, no con el contrato, sino con el proceso de autorización de las empresas.

Propongo que se elimine el artículo 2º, o sea que no se regule el contrato de seguros sino que simplemente el artículo 3º exprese que las empresas públicas o privadas para desarrollar actividad aseguradora deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo, con éstas u otras palabras, se podría establecer una fórmula similar. De esta manera no habría ninguna regulación del contrato. Este es el punto de vista expuesto por el señor senador Bouza y que planteaba como fórmula alternativa el señor senador Alonso Tellechea.

SEÑOR CADENAS BOIX.- En el caso planteado, el contrato de seguros, quedaría regido como hasta ahora por las disposiciones del Código de Comercio y la legislación que sobre esa materia existe?

SEÑOR PRESIDENTE.- Exactamente, señor senador.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Entonces, no me opongo a esto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, nosotros no aprobaríamos ningún artículo 2º e iríamos directamente al artículo 3º con una introducción que dijera: "Las empresas públicas o privadas, para desarrollar actividad aseguradora, deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo..." . También incluiríamos ahí lo relacionado con el reaseguro.

SEÑOR GRENNO.- ¿Qué se agregaría sobre el reaseguro?

SEÑOR PRESIDENTE.- Se haría referencia a las compañías de reaseguro

Según lo que se señaló esta mañana, impedir el reaseguro sería totalmente absurdo. El señor senador Grenno había mencionado esto y fue señalado nuevamente en Sala. La Comisión de ninguna manera alienta esa pretensión.

Pregunto a los señores senadores si estamos en condiciones de llegar a un consenso para eliminar el artículo 2º del proyecto y pasar a un artículo 3º. Esa es una alternativa.

Si, por el contrario, decidimos que queremos establecer un artículo 2º, la redacción tentativa que propongo es la siguiente. El primer párrafo diría: "Los contratos de seguros otorgados en el país sólo podrán celebrarse con compañías públicas o privadas instaladas en la República que cuenten con la autorización del Poder Ejecutivo para operar en la materia".

Asimismo, propondría no incluir en un segundo párrafo a las compañías reaseguradoras al que hizo referencia el señor senador Cadenas Boix. Si estamos hablando de los contratos de seguros, no tenemos necesidad de establecer los requisitos de las compañías reaseguradoras o aseguradoras. Creo que ese es el error en que incurre el Poder Ejecutivo en su fórmula y que nos ha llevado a grandes confusiones, porque el artículo relativo a los contratos, hace mención al trámite de habilitación de las compañías de reaseguros. Eso es materia del artículo 3º.

SEÑOR ASTORI.- En el artículo 2º del Mensaje del Poder Ejecutivo no sólo se habla de contratos, sino también de autorización para compañías de seguros. Luego, en un párrafo aparte, se extiende el requisito de autorización a las compañías de reaseguros. Por lo tanto, desde ese punto de vista, tampoco existe mucha contradicción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando en el artículo 2º de la propuesta del Poder Ejecutivo se hace referencia a los contratos de seguros, se exige que éstos sean celebrados con compañías que estén autorizadas para operar en el país. Luego, en el artículo 3º, se alude a todo el proceso de autorización. Por ello digo que el artículo 2º tiene que ver con los contratos y el artículo 3º con la autorización. Obviamente tienen vinculación, porque el requisito para celebrar

los contratos es que se realicen con compañías autorizadas. Pero si incluimos allí lo relativo a los reaseguros, se corre el riesgo de que se confunda con lo que señalaba el señor senador Grenno días pasados en el sentido de que estaríamos diciendo que los reaseguros solamente podrán realizarse con compañías instaladas en nuestro país.

Por lo tanto, pienso que lo referente a las compañías de reaseguros tendría que figurar en el otro artículo, para evitar esa confusión.

En síntesis, en el primer párrafo se establecería que los contratos de seguros otorgados en el país sólo podrán celebrarse con compañías públicas o privadas instaladas en la República, que cuenten con autorización del Poder Ejecutivo para operar en la materia. Esto fue propuesto por el señor senador Cadenas Boix y es lo que dice básicamente el proyecto del Poder Ejecutivo.

En atención a la sugerencia del señor senador Zumarán, un segundo párrafo podría decir que los contratos de seguros otorgados fuera del país, referidos a personas domiciliadas o a bienes situados en la República, seguirán la misma regla, es decir, que deberán ser celebrados con compañías autorizadas por el Poder Ejecutivo.

Un tercer párrafo diría que estas disposiciones son de orden público.

Por último, un cuarto párrafo podría señalar que se exceptúan de las obligaciones establecidas

en este artículo los seguros que cubran los bienes objeto del comercio internacional, los que se efectuarán de acuerdo con las prácticas usuales en esa materia.

En lo personal, no estoy auspiciando la totalidad de estas normas, sino que estoy proponiendo dos opciones a la Comisión. Una de ellas sería eliminar el artículo 2º, pasando directamente a regular la autorización de las compañías que van a funcionar en el país en materia de seguros o reaseguros, tema del artículo 3º. La otra opción consistiría en mantener el artículo 2º, oportunidad en la que deberíamos considerar cuatro elementos. En primer lugar, que los contratos celebrados en el país sean hechos con compañías autorizadas por el Poder Ejecutivo. En segundo término --y esto reforzaría el concepto anterior-- que cuando esos contratos recaen sobre bienes y sobre personas radicadas o domiciliadas en la República, también deben ser hechos con compañías instaladas en el país. En tercer lugar, el efecto que tendría el hecho de actuar en contra de esta disposición --aspecto que fue señalado por los señores senadores Ricaldoni y Cassina, entre otros--, es decir, la posible nulidad de los contrtos celebrados en contravención con estas normas. En cuarto término, la excepción de esa disposición, de los bienes que son objeto de comercio internacional. Estos son los cuatro elementos a contemplar en caso de que se decida mantener el artículo 2º.

Por lo tanto, si los miembros de la Comisión están dispuestos, propondría votar, en primer término, si se mantiene o no el artículo 2º relativo a los contratos. Si la votación resulta afirmativa, deberíamos pronunciarnos sobre cada uno de estos cuatro elementos, a efectos de poder ir acercando los distintos puntos de vista.

SEÑOR ASTORI.- Es una metodología que podría ser transformada en algo que ya fue planteado. Me refiero a optar o no por la propuesta del Poder Ejecutivo, con el agregado de la disposición de orden público, y nada más. En mi modesta opinión, la cláusula referida al comercio internacional es absolutamente redundante. Eso va a seguir operando como lo hizo siempre, porque cuando se contratan costos, seguros y fletes en una importación, si hay siniestro, se le va a reclamar a la compañía aseguradora, cualquiera sea su origen.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que la metodología que he propuesto permitirá al señor senador Astori pronunciarse en ese sentido, porque votaría afirmativamente el primer párrafo, negativamente el segundo, afirmativamente el tercero y negativamente el cuarto.

SEÑOR ASTORI.- No hago cuestión al respecto.

SEÑOR GRENNO.- Quisiera saber si parte del artículo 2º --que está referido a los contratos-- pasaría a integrar el artículo 3º. Disculpe la interrupción, pero aún no estoy en condiciones de votar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Reconozco que es un tema complejo,

A lo largo de la deliberación que hoy se ha llevado a cabo, se ha podido apreciar una confusión entre los artículos 2º y 3º. Digo esto, porque el artículo 2º dice que los seguros deben celebrarse con compañías autorizadas por el Poder Ejecutivo y el artículo 3º se refiere al régimen de autorización de dicho Poder. Entonces, después de muchas deliberaciones, se pensó que tal vez lo más práctico sería no hablar de que los seguros deben ser celebrados con compañías establecidas en el Uruguay, sino que para operar en materia de seguros, se debe tener la autorización del Poder Ejecutivo. Si el contrato se celebra en el exterior sobre bienes que están en la República, deberá ser regido por la legislación general que existe en el Código de Comercio. Si se quiere reforzar el concepto de la vinculación con la empresa, tendría que votarse un artículo 2º. Confieso que considero que este no es un tema especialmente relevante porque la discusión lo ha clarificado. No obstante, adelanto que, sin violencia, me puedo adherir a la fórmula que predomina a nivel de los miembros de la Comisión.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: a esta altura del debate, creo que deberíamos mantener, como lo hemos hecho, el artículo 1º; luego analizar las normas sobre el control que estarían vinculadas con la Superintendencia; más adelante, discutir y resolver algunos otros temas que han quedado pendientes,

como la obligatoriedad de determinados seguros, por ejemplo en el transporte, la limitación de responsabilidad y algunos otros aspectos relativos a si esta ley debe entrar o no en vigencia de inmediato. Pero todas estas normas que posiblemente sean aprobadas, vuelvo a insistir tozudamente, podrían producir modificaciones de cuyas consecuencias no somos conscientes.

Hace un momento cité el artículo 198 de la Ley número 16.060 de Sociedades Comerciales.

Reconozco que luego habrá una discusión acerca de si estas compañías son de intermediación financiera o no; si lo son, como entiende el señor senador Astori, debe tenerse en cuenta lo que establece una norma vigente y muy moderna dentro de nuestro ordenamiento jurídico. En abono de mi teoría de no votar nada sobre estas cuestiones, voy a dar lectura al inciso primero del artículo 517 de la Ley de Sociedades Comerciales dice: "Las sociedades" --se refiere a las sociedades de intermediación financiera-- " cuya actividad esté regulada por el decreto ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982, continuarán rigiéndose por las disposiciones de dicho cuerpo legal y por las demás que existan en materia de actividad financiera y bancaria".

Entonces, si se trata de empresas de intermediación financiera y estamos modificando, aunque sea indirectamente, otras normas que ya están pacíficamente admitidas en el país y, por lo tanto, podemos crear un embrollo cuyas consecuencias desconozco.

Por consiguiente, creo que es necesario deslindar los temas de la ley. Lo que la norma quiere determinar es qué aspectos continúan bajo el monopolio del Banco de Seguros del Estado y establecer el control de aquí en más del oligopolio actual para empresas privadas que operan con seguros de vida, contra incendios y hurtos, y de la actividad de seguros en el país. Lo demás es introducirnos --y no voy a mencionar nuevamente este asunto-- en el tema de fondo vinculado al funcionamiento de sociedades que operan habitual o accidentalmente en el Uruguay, pero que fueron constituidas en el exterior, en lo relativo a los reaseguros y en una serie de aspectos que no hacen directamente a los propósitos de este proyecto de ley.

Por lo expuesto, adelanto que no voy a votar nada referente a este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se decide mantener el artículo 2º tal como vino en el Mensaje del Poder Ejecutivo.

(Se vota:)

4 en 9. Negativa.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2º con las variantes que luego serían estudiadas en profundidad.

(Se vota:)

4 en 9. Negativa.

SEÑOR CADENAS BOIX.- En el afán de buscar un consenso en la Comisión, junto con el señor senador Blanco y consultando a otros señores senadores, propusimos la fórmula del artículo 2º que trata expresamente de la regulación del contrato de seguros.

Luego de la discusión mantenida esta mañana en el seno de la Comisión, quien habla advirtió que en una ley que tiende a la desmonopolización de determinados seguros establecidos a favor del Estado uruguayo y ejercidos por el Banco de Seguros del Estado, no es estrictamente necesario regular el contrato que, por otra parte, está regido, fundamentalmente, por el Código de Comercio y por textos legales que han sido dictados para materias especiales. Por lo tanto, creo que una regulación del contrato no es la esencia que se persigue con esta ley y por ello me avine a votar la no necesidad de incluir el artículo 2º en este proyecto de ley.

SEÑOR CASSINA.- De todos modos, estableceríamos que las compañías, para operar en el país, requieren de la autorización del Poder

Ejecutivo, ya que esto no hace a la regulación del contrato.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que eso está previsto en el artículo 517 de la Ley de Sociedades Comerciales.

SEÑOR ASTORI.- No, señor senador.

SEÑOR RICALDONI.- No se puede ser tan categórico, señor senador.

SEÑOR CASSINA.- Es probable que sea como dice el señor senador Ricaldoni, pero sin perjuicio de que consideremos a las empresas de seguros y reaseguros como instituciones de intermediación financiera -- es un tema a discutir--, me parece necesario que esta ley, que es específica para la materia de empresas de seguros, establezca el requisito de la autorización del Poder Ejecutivo, que ya existe como norma vigente para los Bancos y para cualquier otra institución de intermediación financiera.

SEÑOR PRESIDENTE.- No deseo coartar el uso de la palabra de los señores senadores, pero creo que eso es materia del artículo 3º que luego vamos a tratar.

SEÑOR ASTORI.- Deseo hacer una aclaración que también opera como fundamento de voto precedente. Espero que en el artículo 3º establezcamos explícitamente la autorización requerida para compañías de seguros y reaseguros que deseen operar en el país, porque al haber suprimido el artículo 2º, dejamos un margen para que contratos celebrados en el territorio nacional se puedan hacer por compañías que no estén autorizadas. Cabe recordar que el Mensaje del Poder Ejecutivo establecía que los contratos de seguros otorgados en el país sólo podrán celebrarse con compañías públicas o privadas que cuenten con la autorización de dicho Poder .

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que pasemos a cuarto intermedio hasta la hora 14.

para luego continuar con la consideración del artículo 3º y los restantes temas que quedan por tratar.

Si no hay inconveniente, así se procede.

(Así se hace a la hora 12 y 49 minutos)

Se levanta el cuarto intermedio.

(Es la hora 14 y 30 minutos).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

Deseo informar a los miembros de la Comisión que durante el cuarto intermedio hemos estado cambiando ideas entre varios integrantes a los efectos de aunar criterios acerca de un posible texto de consenso para el artículo 3o. que ahora pasaría a ser el 2o. De estas consultas informales surgió una redacción, la que voy a proceder a dar lectura para poder examinar y analizar sus distintos elementos. Su primer inciso diría así: "Las empresas públicas o privadas, para desarrollar actividad aseguradora, deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay. Las compañías reaseguradoras, para radicarse en la República deberán, asimismo, ser autorizadas por el Poder Ejecutivo." En resumen, por este primer párrafo se establece la obligación de obtener una autorización del Poder Ejecutivo, con asesoramiento del Banco Central para las compañías que operen en seguros y para las de reaseguros que intenten o procuren radicarse en el país, con lo cual se evita el inconveniente que manifestaba el señor senador Grenno en otra sesión, en el sentido de que se pudiera estar impidiendo los necesarios contratos de reaseguros a las compañías instaladas en el país en el giro de seguros. El señor Senador Grenno me acota que en la redacción que acabo de leer se expresa que se requiere el asesoramiento del

Banco Central para empresas aseguradoras y no se estaría solicitando para las reaseguradoras. Se debe entender que ambas están regidas por las mismas condiciones; es decir que deberán, asimismo, ser autorizadas en las mismas condiciones.

El segundo inciso, que se refiere a la reglamentación, establecería lo siguiente: "La reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, determinará los requisitos de admisibilidad y regulará los aspectos relativos a la solvencia financiera y técnica de las empresas, reaseguros e inversiones, así como el sistema de control sobre las mismas. Dicha reglamentación deberá ser dictada dentro de los 90 días de la promulgación de esta ley." En la segunda cláusula de este inciso se recoge la iniciativa del señor senador Astori en el sentido de ponerle un plazo al Poder Ejecutivo para dictar la reglamentación y asimismo se recoge su extensión, que es de 90 días.

El tercer inciso está dedicado a las compañías públicas y privadas que están operando en el país. Establecería: "El Banco de Seguros del Estado y las compañías aseguradoras que actualmente operan en el país, deberán ajustarse a la reglamentación dentro de los 90 días de dictada ésta. El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central, podrá extender este plazo hasta un año". Aquí también estamos teniendo en cuenta la propuesta

del señor senador Astori en cuanto a que el plazo para ajustarse sea de 90 días, pero que exista la posibilidad de una prórroga de hasta un año. Continúa el inciso diciendo: "Mientras tanto, solamente podrán celebrar los contratos de seguros correspondientes a los riesgos que podían cubrir hasta la fecha de esta ley." Aquí finaliza el inciso relacionado con las empresas públicas o privadas que están operando.

La situación especial del Banco de Seguros --a la cual se refería en una conversación informal el señor Senador Astori-- se contemplaría por el hecho --que corroboraba el señor senador Grenno hace un momento-- de que actualmente no tiene límites en cuanto a la cobertura de riesgos. Entonces, aunque demorara su adaptación y ajuste a la reglamentación y aunque debiera prolongarse más allá del plazo de un año --que es el plazo máximo que se daría a otras compañías para ajustarse--, no se vería perjudicado ni demorado en la posibilidad de continuar operando o de abrir nuevos productos en materia de seguros porque hasta el momento ninguno le está vedado y puede cumplirlos todos, legalmente.

Por último, el artículo cerraría con un inciso final integrado por una sola cláusula: "En todo caso, dichas empresas estarán sujetas a la supervisión y fiscalización establecidas en esta ley." La razón por la que

se ha redactado este inciso es que podría ocurrir que hubiera un lapso entre la vigencia de la ley y la habilitación por parte del Poder Ejecutivo en el cual las empresas podrían alegar que no van a cubrir otros riesgos y de esa manera quedarían exentas de los mecanismos de fiscalización y supervisión que se prevén en otras disposiciones de este proyecto.

SEÑOR ASTORI.- Coincido en términos generales con la propuesta, pero sinceramente pediría que se considerara la redacción que planteé porque me parece un poco mejor. Además, creo que coincide hasta en su lenguaje con los artículos ya aprobados del proyecto de Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay por esta Comisión. Incluso, recoge una propuesta del señor senador Grenno, que fue tomada en cuenta en el proyecto de Carta Orgánica del Banco Central y que con la nueva redacción desaparecería.

SEÑOR ASTORI.- Creo que debería haber un artículo sin otro contenido que estableciera que para poder funcionar se requeriría el requisito de la autorizacion del Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central. Me gusta más la palabra"instalación" que "radicación",porque esta última, por lo menos en el lenguaje económico, daría la idea de instalación de la casa matriz en el Uruguay, porque las compañías de reaseguro son trasnacionales. Por el contrario, la palabra "instalación" nos da la idea de que una filial estaría en esas condiciones. Si bien es un problema semiótico, repito que creo que es mejor incluir la palabra "instalación" antes que "radicación".

Me estoy refiriendo al artículo que autoriza a las compañías a funcionar o a instalarse en el país. No está en mi propuesta el hecho de hacer un artículo nuevo; simplemente me refiero al control.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo preguntar al señor senador Astori si entiende que la redacción a la que di lectura del primer inciso, podría ser un artículo solo. Personalmente, no tengo inconveniente en que así sea.

SEÑOR ASTORI.- El señor Presidente se estaría refiriendo al artículo 3º, porque en la mañana de hoy decidimos no considerar el artículo 2º.

Por lo tanto, por ese artículo 3º nosotros estaríamos estableciendo el requisito de la autorización por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central. Simplemente me permito sugerir que aquí debería incluirse la expresión "mutua" de la que hablaba el señor

senador Grenno y, por lo tanto, hacer referencia a "empresas y mutuas de seguros y reaseguros", a los efectos de que quede simétrico.

Ahora estoy sugeriendo que se adopte la propuesta de redacción de reglamentación del Poder Ejecutivo y de adaptación de las empresas aseguradoras en funcionamiento contenida en el repartido que hicimo llegar a la Comisión. Allí hay un artículo que dice: "El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, dictará las normas genéricas para la instalación y el funcionamiento de las empresas y mutuas de seguros y reaseguros, así omo para regular la actividad de los corredores de seguros y reaseguros, dentro de un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley."

Esta redacción es coincidente en forma absoluta no sólo con el proyecto de Carta Orgánica del Banco Central, sino con la propuesta de dicho Banco sobre el tema de los seguros que trajera el doctor Martins a esta Comisión.

Otro artículo expresa: "El Banco de Seguros del Estado y las empresas aseguradoras privadas que actualmente operan en el país deberán ceñirse a la reglamentación referida en el artículo precedente, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigencia. Mientras el Poder Ejecutivo no habilite a dichas empresas privadas, éstas sólo podrán celebrar los contratos que pueden concertar hasta el presente."

SEÑOR GRENNO.- Sugeriría que la expresión "los contratos

que pueden concertar" se cambie por "los contratos que están autorizados a concertar", porque algunos hacen lo que no deben.

SEÑOR ASTORI.- Entonces, quedaría: "los contratos que están autorizadas a realizar hasta el presente".

El artículo continúa de la siguiente manera: "En caso de considerar adecuado el plan de adaptación presentado por una empresa privada que estuviera operando, el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, podrá extenderle dicho plazo hasta un año." Me da la impresión de que con esta redacción establecemos con mayor claridad lo que conceptualmente estamos acordando. Nuevamente expreso que no lo hago por un interés personal ni mucho menos, sino porque ésta es la redacción que elaboró quien va a asesorar al Poder Ejecutivo en esta materia. Por lo tanto, ésta es la redacción formulada por el Banco Central. En ese sentido, el señor Presidente podrá comparar esos dos artículos con el que trajo la delegación del Banco Central y confirmará que es exactamente lo mismo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Compruebo que tenemos coincidencias en nuestros puntos de vista. Creo también que es posible traducir esas coincidencias conceptuales en un consenso sobre la forma de instumentarlas.

El artículo 3º, que pasaría a ser 2º, quedaría redactado de la siguiente manera: "Las empresas públicas o privadas, para desarrollar actividad aseguradora, deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay. Las compañías reaseguradoras, para instalarse en la República deberán, asimismo, ser autorizadas en las mismas condiciones"

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Deseo hacer una consulta, que es la siguiente.Estamos hablando de las compañías reaseguradoras y planteando la necesidad de que para instalarse sean autorizadas. Me pregunto si no estamos dejando sin cubrir la posibilidad de que una empresa nacional pueda ser reaseguradora. Digo esto por la referencia que se hace a la palabra "instalarse". Quizás, sería mejor decir "para poder operar".

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR RICALDONI.- Creo que se podría poner todo en una sola frase, ya que se dice lo mismo en el segundo párrafo que en el primero.

SEÑOR PRESIDENTE.- Existe una pequeña diferencia de matiz. En la primera cláusula se dice : "para desarrollar actividad aseguradora" y

en la segunda, se establece: "para instalarse". La diferencia está en lo que señalaba el señor senador Grenno en el sentido de que las compañías de reaseguros cumplen normalmente actividades de ese tipo en nuestro país, ya que a las compañías de seguros del Uruguay les interesa reasegurarse en el exterior. Sin embargo, las empresas de reaseguros no están radicadas en el país, y lo que pretendemos es que cumplan el trámite de autorización. Por eso se le dio ese giro a la redacción, que es un poco complejo, pero necesario para que quede clara esa diferencia.

El artículo 3º sería el propuesto por el señor senador Astori, que diría así: "El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, dictará las normas genéricas para la instalación y el funcionamiento de las empresas y mutuas de seguros y reaseguros, así como para regular la actividad de los corredores de seguros y reaseguros, dentro de un plazo de 90 días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley."

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Quisiera preguntar al señor senador Astori a qué se debe el establecimiento de normas genéricas.

SEÑOR ASTORI.- Al Banco Central del Uruguay.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor senador Astori ha aclarado que las propuestas que ha formulado son idénticas a las del Banco Central del Uruguay.

Luego, incluiríamos un artículo 4º, que también tendría una redacción propuesta por el señor senador Astori, que expresaría: "El Banco de Seguros del Estado y las empresas aseguradoras privadas que actualmente operan en el país deberán ceñirse a la reglamentación

referida en el artículo precedente, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigencia. Mientras el Poder Ejecutivo no habilite a dichas empresas privadas, éstas sólo podrán celebrar los contratos que están autorizadas a concertar hasta el presente.- En caso de considerar adecuado el plan de adaptación presentado por una empresa privada que estuviera operando, el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, podrá extenderle dicho plazo hasta un año."

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Consulto sobre la posiblidad de cambiar la palabra "ceñirse".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay inconveniente, diría: "ajustarse".

SEÑOR ASTORI.- En caso de que se siga la técnica de poner un "nomen juris" a cada artículo, propondría lo siguiente. Al precedente le correspondería "Reglamentación de la actividad de seguros y reaseguros", y al último "Adaptación de las empresas aseguradoras en funcionamiento".

El artículo que ahora llevaría el número 4º, tiene un texto que no obsta a la eventualidad de que esta Comsión y el Senado posteriormente, aprueben algún período de transición hacia la desmonopolización. En caso de que hubiera mayoría y que fuera una disposición transitoria, dejo constancia de que no la considero incompatible y que personalmente aspiro a que puedan incluirse en la Ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por mi parte, manifiesto que claramente no son incompatibles, aunque se pueda no compartirlas .

SEÑOR CASSINA.- Había señalado la misma preocupación que ahora expresa el señor senador Astori en momentos en que estábamos trabajando sin versión taquigráfica, razón por la cual dejo constancia en el mismo

sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que pasemos a votar los tres artículos en conjunto.

SEÑOR CASSINA.- Como he advertido, debo retirarme a efectos de asistir a la sesión de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, que ha sido convocada para recibir al señor Ministro.

SEÑOR RICALDONI.- Me interesa mucho la opinión de todos los miembros de la Comisión, pero dado que tenemos poco tiempo, quisiera formular algunas precisiones acerca de mis diferencias con esta propuesta del señor senador Astori.

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que se postergue la votación hasta que regrese el senador Cassina.

SEÑOR RICALDONI.- Esta mañana la Comisión, por mayoría de presentes, adoptó el criterio de eliminar determinadas normas que no hicieran al tema del contrato de seguros en sí mismo, e incluso al de reaseguros, y referirse exclusivamente a quiénes tenían el derecho de realizar la actividad aseguradora o reaseguradora.

Este proyecto de artículo no numerado del señor senador Astori, cuyo "nomen juris" es "Reglamentación de la actividad de seguros y reaseguros" me merece algunas observaciones.

En primer lugar, desde el punto de vista de la técnica jurídica no me agrada mucho la expresión "normas genéricas". Las normas son jurídicas. El hecho de determinar que son normas genéricas no da ninguna seguridad con respecto a la interpretación que hará el Poder Ejecutivo posteriormente.

En segundo término, si se piensa bien, me parece que el Poder Ejecutivo, de acuerdo con las potestades constitucionales, tiene la facultad de reglamentar las leyes. Eso significa darles un grado de especificidad a las normas que surjan de una reglamentación y es diferente a lo que quien habla entiende que es el término genérico. Cuando el decreto reglamenta una ley, tiene un contenido que, si debemos ubicarlo en una familia terminológica, lo colocaríamos en la de normas específicas y no genéricas. Las normas genéricas son propias de la ley y las específicas, de la reglamentación. El problema se podría superar quizás eliminando la palabra.

En tercer lugar, quisiera hacer otra observación sobre este

artículo. Por un lado, se le está transfiriendo al Poder Ejecutivo la potestad de determinar las condiciones de instalación y funcionamiento de las empresas y mutuas de seguros y reaseguros. En principio, esto no me parece adecuado porque creo que --sobre esto ya dije algo en el correr de esta mañana-- existen normas legales relativas a la instalación y funcionamiento de sociedades en el Uruguay. Por otro lado --me refiero exclusivamente a este artículo--, se está transfiriendo al Poder Ejecutivo la reglamentación relativa a la regulación de la actividad de los corredores de seguros y reaseguros. No conozco este tema en profundidad, pero desde hace tiempo --lamento que el señor senador Cadenas Boix no esté presente porque fue uno de los que más se interesó en la cuestión-- existe un movimiento de corredores de seguros que buscan la sanción de algún tipo de texto legal que regule su actividad. Si mal no recuerdo, en alguna de las sesiones anteriores de esta Comisión, alguna gremial vinculada a los corredores de seguros concurrió para analizar esta materia.

No sé cuál es la actitud más conveniente que debe adoptar el Parlamento sobre esta materia, si debe legislar realmente o no la actividad de los corredores de seguros y reaseguros. Sin embargo, no tengo dudas de que si la respuesta fuera afirmativa sería preferible que la regulación la hiciera un texto legal y no que se le transfiriera al Poder Ejecutivo. Esto podría plantear alguna cuestión vinculada a la propia constitucionalidad de la norma, ya que la regulación de una actividad es una limitación al derecho de trabajo establecido en nuestra Carta Magna y sólo puede ser modificada por leyes dictadas en atención al interés general. Así está establecido en el artículo 7º de la Constitución.

Preferiría no entrar en la aprobación de un artículo de esta naturaleza y remitirnos a un artículo final "genérico" en el que se estableciera un plazo para que el Poder Ejecutivo, con asesoramiento del Banco Central, reglamente la presente ley. Lo hará de acuerdo con su leal saber y entender, pero cuidando los aspectos a los que me he referido.

Como es natural, el autor de la norma tiene el derecho de hacer una réplica a lo que digo, pero, además, me interesa su argumentación al respecto. Quería expresar cuáles son mis reservas a la incorporación de una disposición de este tipo en el proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- En primer lugar, la redacción que estamos analizando es la propuesta por el Banco Central del Uruguay. Hubo un reordenamiento y se cambiaron algunas palabras, pero los conceptos son los mismos. Incluso envié la propuesta sin firma y luego se le agregó para identificarla.

En segundo término, creo que no habría problema en eliminar la palabra "genérica". No tengo inconveniente, pero quise respetar la propuesta porque en esta Comisión estamos trabajando desde hace meses simultáneamente con el proyecto de Carta Orgánica del Banco Central y hemos llegado --según mi criterio personal-- a una correspondencia de opiniones casi total. Me parece que en el momento de considerar esta norma debemos respetar esta correspondencia de opiniones. Es más, considero que sería peligroso alterarla aunque más no fuera por la vía de un texto en materia de seguros.

En tercer lugar, me parece que es perfectamente posible que el

Poder Ejecutivo, al mismo tiempo de reglamentar la instalación y el funcionamiento de empresas de seguros y reaseguros, regule la actividad de los corredores, sobre todo porque tendrá que establecer un equilibrio entre ambos.

Si el Poder Ejecutivo hace lo primero, creo que debe llevar a cabo lo segundo, lo que no obsta a que el Parlamento no reglamente o regule, ya que puede establecer, cuando desee, alguna organicidad para el funcionamiento de los corredores.

Creo que con este artículo no estamos invadiendo ni impidiendo la acción del Poder Legislativo en el futuro. En este sentido, no sé si existe alguna ley en vigencia relativa a corredores de seguros y reaseguros. Me acotan que ello no es así.

SEÑOR GRENNO.- Las normas que existen están fijadas por el Banco de Seguros, quien establece para sus corredores la calidad de exclusividad. De ese modo, el corredor del Banco de Seguros que haga corretajes para empresas privadas, quedaría descalificado automáticamente de sus planillas. Esto no se da en la práctica, pero es la única reglamentación que rige para los corredores.

SEÑOR ASTORI.- Creo que la aclaración que acaba de realizar el señor senador Grenno revitaliza aún más la tesis de que si hoy existe alguna reglamentación en vigencia y este proyecto de ley cambia las reglas de juego asignando al Poder Ejecutivo la facultad de regular la instalación y el funcionamiento de empresas de seguros y de reaseguros, también habría

que darle la posibilidad de que regule coordinada y coherentemente con lo anterior, la actividad de corredores de seguros y de reaseguros. Por ello, sigo compartiendo la tesis del Banco Central.

[illegible] y cuanto al motivo general de esta propuesta [illegible] decir que se corresponde con lo relativo a la Superintendencia que figura en nuestra [illegible]. Y [illegible] que [illegible] proponer una Superintendencia [illegible] 1 [illegible] 1 [illegible] con el [illegible] actividad [illegible] 1 [illegible] 1 [illegible] 1

SEÑOR ASTORI.- Es una propuesta del señor senador Grenno que incorporamos en el proyecto de Carta Orgánica del Banco Central --que ya está aprobado-- y que ahora incluimos aquí para que haya correspondencia entre esta iniciativa y la que esta misma Comisión viene elaborando por otro lado.

Quiero aclarar que "mutuas" son aquellas organizaciones, instituciones o empresas que respecto de una actividad específica o reuniendo agentes involucrados, desarrollan cierta actividad en particular, que deciden por sí, colectivamente, instaurar algún mecanismo de seguro. Esto figura en la Carta Orgánica del Banco Central y es el régimen que tienen los taximetristas, que tienen una organización propia para asegurarse contra determinados siniestros.

SEÑOR GRENNO.- La palabra "mutua" proviene de mutualidad; es decir que se trata de seguros mutuales en donde se parte de la base que no hay fines de lucro sino que es la unión de determinadas personas para ampararse en forma conjunta en una acción solidaria. Pero como eso también debe tener un control actuarial, --de fondo o de solvencia, porque por alguien está regido-- la experiencia internacional indica que tiene que existir alguien que la administre, que puede ser la propia mutua o un contratado.

El señor senador Cassina hizo mención a MAFRE, que es la gran administradora de mutuas de España y de muchos países de América. Entonces, sobre mutualidades

ya establecidas, ellos aportan la administración, el modo de hacer y, en definitiva, se parece a una empresa de seguros en todos sus puntos. Cabe aclarar que la finalidad de lucro no está integrada dentro de sus objetivos.

SEÑOR RICALDONI.- Tengo una duda que está relacionada con la anterior. En el texto se hace mención a "empresas" y a "mutuas", lo cual parecería, a la letra, indicar que una mutua no es una empresa. Por lo que acabo de escuchar, las mutuas, en realidad, al no perseguir finalidades de lucro, tienen una característica especial que las diferencia de las anteriores.

SEÑOR ASTORI.- Ese aspecto queda claro con esta redacción. Lo mismo figura en la Carga Orgánica del Banco Central.

SEÑOR RICALDONI.- De todos modos, no sé si no convendría hablar del funcionamiento de las sociedades, incluidas las mutuas de seguros y reaseguros.

SEÑOR ASTORI.- Las empresas pueden no ser sociedades.

SEÑOR PRESIDENTE.- En todo caso, en la línea que proponía el señor senador Astori, sugiero que se diga que las empresas, incluso mutuas, de seguros y reaseguros, etcétera. Digo esto porque la intención de la referencia a mutuas, es dejar en claro que las instituciones con un contenido social loable y positivo no quedaran al margen de la apertura que intenta hacer esta legislación.

SEÑOR GRENNO.- No conozco ejemplos de empresas de reaseguros que sean mutuas. Si reaseguraran a otros,

en definitiva, estarían desarrollando una operación comercial con fines de lucro; lo hacen para asegurarse ellas mismas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, el texto de este artículo quedaría modificado en la forma que se ha señalado, es decir, que tendría que establecerse: "Las empresas, incluso mutuas, de seguros y reaseguros", etcétera. Además, se eliminaría la palabra "genéricas" en la primera parte de este mismo artículo.

Entonces, no procedemos a votar, ya que no tenemos número para hacerlo, pero las tres normas a que se hizo referencia quedarían estructuradas de la siguiente manera: una primera con el nombre de "Autorización para empresas de seguros y reaseguros", una segunda que diría "Reglamentación de la actividad de seguros y reaseguros" y otra tercera sobre adaptación de las empresas aseguradoras en funcionamiento que, en la nueva numeración, serían los artículos 2º, 3º y 4º, respectivamente.

La Comisión pasa a cuarto intermedio.

(Así se hace. Es la hora 15 y 27 minutos)

SENADO **SECRETARIA** DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	**XLIIIa LEGISLATURA** **CUARTO PERIODO**
	CARPETA **Nº 1177 DE 1993**
COMISION DE HACIENDA - Integrada -	DISTRIBUIDO **Nº 2281 DE 1993**
JULIO DE 1993	**Copia del original sin corregir**

MONOPOLIO DE SEGUROS

Supresión

SEGUNDA PARTE

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 22 DE JULIO DE 1993

SEÑOR PRESIDENTE.- Se reanuda la sesión. La Comisión continúa considerando el proyecto de ley en la forma acordada antes del cuarto intermedio.

Sin perjuicio de ello, quisiera proponer la inclusión de un "nomen juris" en el artículo 1º, que diría "Libre contratación de seguros".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1º con las siguientes modificaciones propuestas: inclusión de un "nomen juris" que diga "Libre contratación de seguros" y sustitución de la expresión "organismos estatales" por la de "personas públicas estatales".

(Se vota:)

8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Quiero dejar constancia de mi desacuerdo con la inclusión de la expresión "personas públicas estatales", pero que, a pesar de ello, igualmente votamos a su favor, a fin de dar una redacción más correcta que la anterior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Recuerdo a los señores Senadores que los artículos discutidos y analizados antes de pasar a cuarto intermedio son los numerados como 2º, 3º y 4º.

Léase el artículo 2º con la redacción acordada.

(Se lee:)

"Artículo 2º.- Las empresas públicas o privadas para desarrollar actividad aseguradora deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay. Las compañías reaseguradoras para instalarse en la República deberán asimismo ser autorizadas en las mismas condiciones."

El "nomen juris" de este artículo 2º sería "Autorización para empresas de seguros y reaseguros".

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Creo que debe suprimirse la expresión "en las mismas condiciones", finalizando la frase donde dice "ser autorizadas".

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 2º tal como quedaría redactado.

(Se lee:)

"Artículo 2º.- Las empresas públicas o privadas para desarrollar actividad aseguradora deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay. Las compañías reaseguradoras para instalarse en la República deberán asimismo ser autorizadas."

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2º a que se dio lectura.

(Se vota:)

8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Asimismo, en el artículo 3º se incluiría, como "nomen juris", "Reglamentación de la actividad de seguros y reaseguros".

Léase el artículo 3º.

(Se lee:)

"Artículo 3º.- El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, dictará las normas para la instalación y el funcionamiento de las empresas, incluso mutuas de seguros y reaseguros, así como para regular la actividad de los corredores de seguros y reaseguros dentro de un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley."

CADENAS BOIX.- Quisiera despejar una interrogante de carácter terminológico. La expresión "mutuo", ¿tiene una definición legal precisa o no? Si no la tiene, creo que no sería prudente incluirla.

SEÑOR ASTORI.- Quiero recordarle al señor senador que esta expresión ya fue incluida en el proyecto de ley de Carta Orgánica del Banco Central.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Seguramente, me pasó inadvertido, pero siento que la palabra "mutua" no tiene un contenido jurídico preciso; ni siquiera lo tiene desde el punto de vista idiomático. Por lo tanto, creo que correspondería revisarlo también en la Carta Orgánica. Aclaro que estoy confesando mi ignorancia sobre el tema.

SEÑOR ASTORI.- Sugiero que votemos el artículo tal como está, porque luego tendremos tiempo de revisar el contenido de la palabra "mutua", tanto desde el punto de vista idiomático como jurídico, y de corregirla en este artículo y también en la Carta Orgánica del Banco Central. Me parece que no es conveniente trancarse ahora por una cuestión de este tipo.

SEÑOR GRENNO.- No tengo presentes los antecedentes nacionales, pero en la legislación comparada, en lo que tiene que ver con seguros, en casi todas las reglamentaciones se habla de seguros mutuos al definir este tipo de asociación para asegurarse. En la práctica monopólica que tuvo nuestro país hasta el momento, no sé si era necesario establecerlo, puesto que las mutuales uruguayas fueron de hecho y no de Derecho; pero actualmente, cualquier legislación habitual en la materia

establece seguros mutuos que, incluso, en el caso de la Argentina participan en el Consejo Consultivo del Seguro, que asiste a la Superintendencia como una rama especial.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Adhiero a la propuesta del señor senador Astori en cuanto a votar este artículo tal como está, dejando supeditada la resolución terminológica a lo que resulte de un estudio más profundo, que se podrá hacer en el debate parlamentario.

Entiendo que "mutuo" es un contrato definido jurídicamente como un préstamo de dinero. Por lo tanto, podría originar alguna confusión, si bien entiendo que aquí se trata de seguros recíprocos organizados en forma de cooperativa.

SEÑOR ASTORI.- Ese sería un ejemplo.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Esa es la realidad que se nos presenta hoy en día.

SEÑOR RICALDONI.- Solicito que el artículo 3º se divida en dos incisos. El primero, finalizaría donde dice: "funcionamiento de las empresas de seguros y reaseguros" y, el segundo debería decir: "Igualmente reglamentará determinada actividad de los corredores de seguros y reaseguros".

Como los señores senadores recordarán, durante el receso de la Comisión señalé que esta regulación de la actividad de los corredores es una limitación, y si ésta se transfiere al Poder Ejecutivo, creo que habría una delegación inconstitucional de competencias del Poder Legislativo al Ejecutivo, porque se trata de la limitación del derecho al trabajo, que está garantizado constitucionalmente.

Por esta razón, votaría el inciso primero y no el segundo.

SEÑOR ASTORI.- Habría que cambiar toda la redacción del artículo 3º.

SEÑOR PRESIDENTE.- A los efectos de habilitar la votación como lo sugiere el señor senador Ricaldoni, propongo la siguiente redacción: "El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, dictará las normas para la instalación y el funcionamiento de las empresas, incluso mutuas de seguros y reaseguros, dentro de un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Igualmente regulará la actividad de los corredores de seguros y reaseguros dentro de dicho plazo."

SEÑOR RICALDONI.- Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la primera parte del artículo propuesto.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el segundo inciso del artículo 3º, que dice: "Igualmente regulará la actividad de los corredores de seguros y reaseguros dentro de dicho plazo."

(Se vota:)

7 en 9. Afirmativa.

SEÑOR RICALDONI.- He votado negativamente este inciso segundo, no por estar en desacuerdo con regular la actividad de los corredores, sino porque creo que es inconstitucional que dicha regulación se deje librada al Poder Ejecutivo.

Repito que la limitación de los derechos individuales requiere ser legislada y aquí estamos dando la posibilidad de limitar un derecho garantizado constitucionalmente, no al Parlamento --eso sí se podría hacer, por razones de interés general--, sino al Poder Ejecutivo.

SEÑOR CADENAS BOIX.- He votado negativamente este inciso por las razones que señaló el señor senador Ricaldoni en cuanto a que no se pueden dictar limitaciones a la libertad de trabajo en una reglamentación. Sin embargo, podría votarlo si ese artículo se refiriera a una regulación que el Poder Ejecutivo hiciera dentro del límite de sus competencias.

Sugeriría, entonces, que se incluyera en ese inciso la expresión: "dentro del límite de sus competencias", y de esa manera no tendría ningún inconveniente en votarlo. Por lo tanto, solicito la reconsideración del segundo inciso del artículo 3º.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se reconsidera el segundo inciso del artículo 3º.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

La Mesa recoge la propuesta del señor Senador Cadenas Boix en el sentido de que el texto diga: "Igualmente regulará, dentro de su competencia, la actividad de los corredores de seguros y reaseguros en el plazo indicado".

SEÑOR KORZENIAK.- Quisiera decir algo con respecto a los corredores de seguros, corredores de cambio y, en general, a aquello que tiene que ver con las actividades

de los despachantes de aduana. Sin perjuicio de la seriedad de los planteos que se han hecho en torno a que una reglamentación puede contener limitación de derechos, debo decir que en el Uruguay hace muchos años que se está discutiendo el tema, sobre todo por las reglamentaciones que para las casas de cambio dicta el Banco Central del Uruguay; ni siquiera se trata de reglamentaciones del Poder Ejecutivo. En ese sentido, el Banco Central del Uruguay dictó circulares por las que impuso la necesidad de efectuar depósitos en garantía y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo --ante el cual fueron impugnados-- los confirmó de manera invariable.

Este es un tema discutible desde el punto de vista teórico, pero en la práctica ha ocurrido de esta manera: las garantías, las fianzas de dinero de las casas de cambio, el establecimiento de sanciones, etcétera, se resolvían por circulares del Banco Central y no por decretos del Poder Ejecutivo. De todas maneras, me parece que esta fórmula puede ser viable.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que hay consenso en la Comisión para votar este artículo con el agregado propuesto, por lo que la redacción sería la siguiente: "Igualmente regulará ,en el ámbito de su competencia ,la actividad de los corredores de seguros y reaseguros dentro del plazo indicado."

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Por su parte, el artículo 4º dice así: "Adaptación de las empresas aseguradoras en funcionamiento. El Banco de Seguros del Estado y las empresas aseguradoras privadas que actualmente operan en el país, deberán ajustarse a la reglamentación referida en el artículo precedente dentro de los tres meses siguientes de su entrada en vigencia. Mientras el Poder Ejecutivo no habilite a dichas empresas privadas, éstas sólo podrán celebrar los contratos que están autorizadas a concertar hasta el presente. En caso de considerar adecuado el plan de adaptación presentado por una empresa privada que estuviera operando, el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, podrá extenderle dicho plazo hasta un año."

En consideración.

Señalo que las diferencias que existen respecto al texto que figura en el repartido que obra en poder de los señores senadores son que en la tercera línea dice "ajustarse" en vez de "ceñirse" y al final del primer párrafo dice "los contratos que están autorizadas a

concertar" en lugar de "los contratos que pueden concertar".

SEÑOR RICALDONI.- Quisiera saber si los tres meses a los que alude este artículo corren desde que entra en vigencia el decreto.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, están referidos a la entrada en vigencia de la reglamentación.

El último inciso prevé la hipótesis de una empresa que ya esté operando y que presente un plan de readaptación que no fuera posible llevar a cabo dentro de los tres meses, pero sí razonablemente sólido, viable y serio como para justificar una postergación. Recuerdo que el proyecto del Poder Ejecutivo preveía un plazo de un año. Asimismo cabe resaltar que este texto es coincidente con la propuesta formulada por el Banco Central.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR RICALDONI.- A mi juicio, la referencia al plazo de un año es más precisa en cuanto a su comprensión en el texto remitido por el Poder Ejecutivo, que dice: "en el plazo de un año a contar de la fecha de la reglamentación referida en este artículo".

SEÑOR ASTORI.- Advierto que el plazo está establecido cuando se hace referencia a los 90 días. Posteriormente, se establece que se podrá extender dicho plazo, a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación, hasta un año.

SEÑOR RICALDONI.- En realidad, no estoy negando que sea así, sino que simplemente manifesté que es más clara la redacción propuesta por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR BOUZA.- Me pregunto si con esta redacción no estamos corriendo el riesgo de que una vez terminado el monopolio, alguna de las empresas que hoy participa en seguros junto al Banco de Seguros del Estado no obtenga la autorización del Poder Ejecutivo, e igualmente pueda seguir contratando los seguros para los que estaba habilitada hasta el día de hoy. En consecuencia, estaríamos creando dos categorías de empresas: por un lado, la integrada por todas aquellas que son autorizadas por el Poder Ejecutivo y, por otro, las que subsisten de la situación de la ley de 1911 y que no fueron autorizadas por dicho Poder.

A mi entender, esta norma tiene otra intención, esto es, que todas las empresas --las que ya estaban actuando y las que se instalen-- deban ser autorizadas por el Poder Ejecutivo. Lógicamente, se les podrá dar un plazo --ya sea de 90 días, como de un año-- para su adaptación, pero una vez vencido, no podrá haber en el mercado ninguna empresa aseguradora que no cuente con dicha autorización. Si bien es ese el espíritu de este artículo, temo que con la actual redacción no quede muy claro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo el planteo que hace el señor senador Bouza, y debo manifestar que este tema fue objeto de un intercambio de ideas informal que mantuvimos algunos miembros de la Comisión. Asimismo, quiero destacar que la intención de este artículo es, precisamente, la que se acaba de señalar. En lo que tiene que ver con su aplicación, considero que una vez establecida la reglamentación, las empresas que actualmente están operando en plaza deberán ajustarse a la misma dentro de los tres meses; la norma es imperativa, porque establece "deberán ajustarse". De esta manera, se prevé una

flexibilización de hasta un año para que puedan cumplir con esa disposición.

SEÑOR ASTORI.- Quiero agregar que esa situación se dará siempre y cuando el Poder Ejecutivo encuentre que el plan de adaptación converge en esa dirección; debe quedar en claro que es aquél quien decide en definitiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- Considero que la fórmula que estamos analizando es más severa que la propuesta por el Poder Ejecutivo, ya que ésta expresa que tendrán un año para adaptarse y, en la que tenemos a consideración solamente se prevé un plazo de tres meses. De todas formas, en ninguno de los dos proyectos se establece qué pasa si una vez expirado el plazo de tres meses o un año la empresa no se ajustó. A mi juicio, en ese caso se trataría de una empresa que no cumplió con los requisitos para la habilitación y no fue autorizada.

SEÑOR RICALDONI.- Pienso que, además de lo que plantea el señor senador Bouza, más allá de que se entienda que la conclusión natural sería que queden automáticamente inhibidas de continuar actuando, no estaría de más que se dijera que si al vencimiento del plazo correspondiente no se hubiera obtenido la autorización del Poder Ejecutivo, quedarán automáticamente impedidas de seguir actuando.

SEÑOR BOUZA.- La parte final del primer inciso del artículo expresa: "Mientras el Poder Ejecutivo no habilite a dichas empresas privadas, éstas sólo podrán celebrar los contratos que pueden contratar hasta el presente". Está estableciendo el derecho de seguir funcionando, concertando contratos de seguros que le están permitidos de acuerdo con la ley de 1911. Mi temor es que luego se pueda interpretar esta norma entendiendo que aun vencido el plazo de tres meses o un año, esas empresas pueden seguir concertando los contratos que celebraban de acuerdo con la ley de 1911.

SEÑOR ASTORI.- Pueden hacerlo.

SEÑOR BOUZA.- A mi juicio lo que tenemos que establecer es una regla común para todos y no una categoría de empresas aseguradoras que puedan concertar todos los contratos de seguros y otra de las que, no reglamentadas ni autorizadas por el Poder Ejecutivo, puedan celebrar algunos contratos de seguros de acuerdo con la ley de 1911.

SEÑOR ASTORI.- Las empresas que ya existen en el país cuentan con la autorización que en algún momento se les dio. No recuerdo en base a qué norma se hizo, si fue por la ley de 1911, la de 1926 u otras disposiciones anteriores o posteriores, pero ya están autorizadas. No creo que requieran de nueva autorización, aunque sí la requieren para

realizar contratos que nunca celebraron hasta ahora, sin perjuicio de lo cual estarán sujetas, de acuerdo con lo que veremos más adelante, a la Superintendencia del Banco Central.

Para adaptarse a la nueva situación creada por este proyecto de ley, diferente a la que han transitado durante toda su vida, deberán correr los plazos que estamos mencionando. Según mi interpretación, estas compañías podían seguir realizando sin autorización lo mismo que han estado haciendo hasta ahora, pero acepto que se haga otra distinta.

Si se entiende que una vez transcurridos los plazos esas empresas no podrán hacer nada sin contar con una autorización, pienso que este texto obviamente no sirve.

SEÑOR RICALDONI - Quisiera hacer notar al señor senador Astori que en un artículo que hemos aprobado se dice que el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central, dictará normas para la instalación y funcionamiento de esas empresas. Podría resultar que esa reglamentación sobre el funcionamiento no coincida con las normas que se les han establecido a las aseguradoras del oligopolio actual. No tendría sentido que hubiera dos marcos reglamentarios relativos al funcionamiento de una misma actividad.

Por lo tanto, creo que como no sabemos cuál será esa reglamentación relativa al funcionamiento de las empresas aseguradoras, tenemos que decir que --entiendo que esa es la idea del señor senador Bouza y me parece que debe merecer el apoyo de la Comisión-- las que ya están actuando también deberán volver a presentarse, a menos que el Poder Ejecutivo, que es quien establece ciertos requisitos, considere que ello es innecesario.

Me parece que no puede existir un marco de actividad regulado en

forma diferente, según se trate de empresas que vienen trabajando como oligopolio desde hace varios años, o de otras que comienzan ahora. Existiría una desigualdad en el tratamiento de la cuestión y hasta podría darse una competencia desleal en esta materia.

SEÑOR BOUZA.- Me parece que por lo menos nos estamos poniendo de acuerdo en el sentido de la norma. El señor senador Astori, que es quien presentó la propuesta, coincide en su interpretación con la que hizo quien habla. La norma está dirigida a crear dos situaciones diferentes de regulación de las empresas aseguradoras: una para las que ya existen en régimen de oligopolio y otra para las que podrán participar a partir de la vigencia de la ley.

Coincido con el señor senador Ricaldoni con respecto a que no debemos establecer dos mecanismos o sistemas diferentes. Desde el momento en que determinamos la obligación para las empresas que actualmente están operando, de adaptarse dentro de determinados plazos a las condiciones fijadas por el Poder Ejecutivo para conseguir su autorización para poder funcionar, creo que eso debe establecerse tanto para los nuevos contratos que se celebren como para los que ya se venían realizando.

SEÑOR ASTORI.- El objetivo no es crear dos situaciones. Declaro que personalmente entendía que con este texto las empresas que ya estaban trabajando en el país podían seguir haciéndolo sin una nueva autorización. Sin embargo, mi objetivo no era crear dos situaciones sino considerar que las empresas en cuestión ya habían sido autorizadas por el Poder Ejecutivo. De todas maneras, comparto lo que se ha dicho en cuanto a que este texto, a los efectos de cumplir con el objetivo de una sola situación, no sirve.

Personalmente, declaro que me convencí de que es conveniente agregar otra frase que diga, por ejemplo: "Vencidos los plazos referidos en los incisos precedentes, las empresas aludidas no podrán seguir operando en el país bajo ningún concepto o ningún contrato".

SEÑOR CADENAS BOIX.- Estoy totalmente de acuerdo con la interpretación del señor senador Ricaldoni y comparto las dudas planteadas por el señor senador Bouza sobre el tema que se está discutiendo.

Quisiera proponer un agregado al artículo que, a mi juicio, aclararía su sentido. Diría así: "Vencido este plazo o, en su caso, el de tres meses sin que las empresas se hayan adaptado al régimen establecido en la reglamentación, las mismas entrarán en liquidación. También entrarán en liquidación en caso de no obtener la autorización del Poder Ejecutivo". Es decir que hay dos hipótesis según las cuales las empresas entran en liquidación.

SEÑOR CASSINA.- Me parece que puede admitirse que durante ese lapso previsto en la ley y muy limitado, las empresas hoy día actuantes pueden seguir contratando con los riesgos que hoy pueden hacerlo, hasta tanto se ajusten a la reglamentación en los plazos previstos. Por lo tanto, a partir del vencimiento del plazo previsto en el inciso primero o de su prórroga que figura en el inciso segundo, si no se han ajustado, no pueden seguir actuando. Creo que no se puede hablar de liquidación, porque con ello se estaría introduciendo un concepto muy fuerte cuando la misma empresa cesaría en su actividad aseguradora hasta que normalice su situación. Imponerle la liquidación me parece que es una medida casi sancionatoria que no corresponde.

Con ánimo exclusivamente tentativo, se podría introducir un tercer inciso que diría lo siguiente: "Vencido el plazo previsto en el inciso primero o, en su caso, el de la prórroga que refiere en el inciso segundo, las empresas que no se hayan ajustado a la reglamentación que se dicte, cesarán en su actividad aseguradora".

SEÑOR BOUZA.- Me parece que lo que confunde en el texto presentado es que se menciona la situación de provisoriedad de seguir celebrando los contratos. Preferiría que el inciso primero estableciera la obligatoriedad de ceñirse a la reglamentación dentro del plazo de tres meses. Asimismo, propondría que ese mismo inciso estableciera la facultad del Poder Ejecutivo

de extenderlo hasta un año, si se dan las condiciones aquí planteadas. Luego se podría decir que mientras corra ese plazo, estas empresas sólo podrán celebrar aquellos contratos que venían realizando. Si se cambia el orden, la redacción quedaría más clara, porque cuando el artículo finaliza diciendo que sólo dentro de ese plazo podrán celebrar los contratos que venían concertando hasta el presente, queda claro que una vez vencido el plazo, no podrán celebrar ningún contrato de seguros. De todas formas, me avengo a la fórmula planteada por el señor senador Cassina, ya que todos tenemos la misma idea.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que la intención es la misma, pero si establecemos que no podrán continuar en la actividad aseguradora, el concepto es mucho más amplio de lo que se piensa. Por eso preferiría que se siguiera la línea planteada por el señor senador Bouza. También forma parte de la actividad aseguradora pagar las primas y los premios correspondientes. El tema es que vencido el plazo, no podrán celebrar nuevos contratos hasta que regularicen su situación. Por eso, reitero, estoy de acuerdo con la precisión realizada por el señor senador Bouza.

Por otro lado, quiero aclarar que tampoco se puede entrar en disolución porque el primer perjudicado será el asegurado. Además, como existen muchas sucursales de casas matrices en el extranjero, es más que difícil

pretender, también en este caso, una especie de extraterritorialidad que no tendría eficacia real en la materia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sugeriría suprimir la versión taquigráfica durante algunos minutos.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica.)

SEÑOR BOUZA.- El "nomen juris" del artículo 4º sería: "Adaptación de las empresas aseguradoras en funcionamiento" y quedaría redactado de la siguiente manera: "El Banco de Seguros del Estado y las empresas aseguradoras privadas que actualmente operan en el país, deberán ajustarse a la reglamentación referida en el artículo precedente, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigencia. En caso de considerar adecuado el plan de adaptación presentado por una empresa privada que estuviera operando, el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Banco Central del Uruguay, podrá extenderle dicho plazo hasta un año. Mientras el Poder Ejecutivo no habilite a dichas empresas privadas y únicamente durante los plazos establecidos en el inciso anterior, éstas sólo podrán celebrar los contratos que estén autorizados a concertar hasta el presente."

SEÑOR RICALDONI.- Esta redacción no da a entender lo que se está buscando, porque si lo que se dice es que podrán celebrar únicamente los contratos que puedan concertar durante dicho plazo, no está previsto qué pueden hacer a su vencimiento.

SEÑOR ASTORI.- Está previsto, señor senador, porque dice "únicamente durante los plazos". Luego de vencido, como no están autorizadas, no pueden hacer nada nuevo.

SEÑOR RICALDONI.- Eso no está dicho en ningún lado.

No voy a insistir más pero si se dice que sólo podrán realizar los contratos para los que están habilitados hasta el presente, se podría entender que lo pueden seguir haciendo luego de vencido el plazo.

SEÑOR ASTORI.- No; únicamente durante los plazos, lo que quiere decir

exclusivamente dentro de los plazos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 4º con la redacción propuesta.

(Se vota:)

8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

De acuerdo con el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, corresponde considerar el artículo que allí lleva el número 4º y que se refiere a la creación de la Superintendencia de seguros y reaseguros, junto con el artículo 5º referente al régimen jurídico y a las potestades de control y fiscalización sobre las empresas aseguradoras. Es decir que los artículos 4º y 5º hacen alusión al funcionamiento y control de estas empresas, ya que el 4º crea la Superintendencia y el 5º establece su régimen jurídico.

Además, la Comisión tiene una serie de sugerencias planteadas por varios señores senadores y por el Banco Central del Uruguay.

Creo que debemos comenzar estudiando la propuesta del señor senador Astori que figura en primer lugar, cuyo "nomen juris" es "Empresas de seguros y reaseguros". Esta las declara como instituciones de intermediación financiera, por lo que de allí fluye el régimen jurídico que le es aplicable, es decir, Decreto-Ley Nº 15.322 y la Ley Nº16.327.

En consecuencia, consulto a la Comisión si está de acuerdo en tratar en primer lugar este artículo, ya que de él derivarían una cantidad de consecuencias jurídicas importantes para establecer el régimen de control y fiscalización.

SEÑOR ASTORI .- Señor Presidente: creo que entramos en un área importante del proyecto, que es el del control de estas instituciones.

Al respecto, hemos hecho una propuesta que se adapta a la que realizó el Banco Central y que, al mismo tiempo, es rigurosamente coherente con las disposiciones que ya hemos aprobado en relación con el proyecto de ley de Carta Orgánica del Banco Central.

Quiero expresar que, por el momento, comparto el criterio del señor Presidente de iniciar la consideración de este artículo. No es por casualidad que la planteé en primer lugar, porque debemos discutirlo y aprobarlo, o no, para luego pasar al concepto de Superintendencia.

Finalmente, aclaro que este texto ya lo hemos aprobado en el caso de la Carta Orgánica del Banco Central. Es decir que se debe interpretar a las empresas y mútuas de seguros y reaseguros --"ad referéndum" de la interpretación que se haga de la palabra "mútuas", como había propuesto el señor senador Cadenas Boix-- como instituciones de intermediación financiera. A mi juicio, esto ya fue resuelto correctamente en el caso de la Carta Orgánica del Banco Central, por lo que simplemente hay que ser simétricos.

SEÑOR CADENAS BOIX.- En el mismo sentido que los señores senadores Blanco y Astori, propongo ingresar al Capítulo con este artículo, sobre el que no tengo objeciones salvo con respecto a la terminología que hizo referencia el señor senador Astori. Con la filosofía que ha adoptado la ley en materia de regular la desmonopolización de los seguros, habida cuenta de que existe una exoneración ya propuesta por el Poder Ejecutivo para las empresas de intermediación financiera, este artículo nos está permitiendo instalar empresas uruguayas exoneradas de impuestos que aseguren riesgos en otros países.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay inconveniente, pasaríamos a votar ahora el artículo 5º, titulado "Empresas de seguros y de reaseguros". Para ser coherentes con lo realizado en la disposición anterior, sugeriría que dijera: "Declárase que las empresas, incluso mutuas de seguros y de reaseguros", etcétera, y que luego se realizara un análisis terminológico de la palabra mutua.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 5º con la redacción que figura en el repartido, al cual se dio lectura.

(Se vota:)

7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Entiendo que, guardando relación con este artículo, corresponde continuar con el siguiente, tal como lo propuso el señor senador Astori, que coincide con los lineamientos sugeridos por el Banco Central del Uruguay. Esta disposición llevaría el número seis y se titularía "Supervisión y fiscalización de las empresas de seguros y reaseguros."

SEÑOR ASTORI.- No voy a proponer un tratamiento en bloque ni mucho menos --es un poco fuerte--, pero sí un análisis conjunto de los dos artículos que están a continuación, aunque reconozco que uno de ellos es un poco extenso.

He dicho antes que he adaptado la propuesta formulada por los representantes del Directorio del Banco Central por lo siguiente.

En primer lugar, he defendido en esta Comisión --y creo que con el consentimiento pleno de la delegación del Banco Central, que por lo menos así lo hizo saber-- que debe haber una entera correspondencia, inclusive repitiendo disposiciones, con la Carta Orgánica de dicha

Institución.

En segundo término, debo decir que conceptualmente no estoy de acuerdo con que exista una Superintendencia de seguros y reaseguros aparte, sino que debe haber una única Superintendencia de instituciones de intermediación financiera, que debe funcionar en el Banco Central del Uruguay.

En tercer lugar, por considerar esto, creo que hay que atribuir en el artículo que se llama "Supervisión y fiscalización de las empresas de seguros y reaseguros", la responsabilidad de este control al Banco Central, en cuyo seno funcionará la Superintendencia mencionada en último término.

Por último, quiero decir que no creo que en una ley de desmonopolización de seguros tengamos que extralimitarnos en disposiciones que son propias de una Carta Orgánica del Banco Central. Por tanto, propongo simplemente agregar un artículo de cometidos y atribuciones, que es exactamente igual al que ya aprobamos en la Carta Orgánica de dicha Institución con alguna pequeña modificación de texto --aunque es conceptualmente idéntica-- , a fin de adaptarlo al proyecto que estamos elaborando. De esta manera, mientras aquí establecemos que habrá una Superintendencia del Banco Central que controlará también los seguros y los reaseguros, en dicha Carta Orgánica brindamos los detalles de cómo funcionará operativamente --allí se hablaría de autonomía funcional, desconcentración de funciones, etcétera--, aunque aquí ya fijamos sus cometidos.

Como se sabe, el Banco Central aún no tiene Carta Orgánica, pero ya cuenta con una Superintendencia --no se puede funcionar sin ella-- que podríamos decir que es de facto. Además, el Superintendente del Banco

Central es una de las personas que nos acompaña en el trabajo semanal de la Comisión. Reitero que, de hecho, la Superintendencia existe y ello está bien porque el país no puede funcionar sin un control de instituciones de intermediación financiera. Aquí le damos estatuto legal en lo que refiere a seguros y por eso establecemos los cometidos y atribuciones de la Superintendencia. Sin embargo, no creo que haya que extralimitarse e ingresar en detalles de funcionamiento de una Superintendencia, que sólo puede darlos el proyecto de ley de Carta Orgánica del Banco Central.

Ese es el espíritu de la propuesta y por ello está asentada en los dos artículos de que disponen los señores senadores.

SEÑOR GRENNO.- En oportunidad de tratarse el tema de la Carta Orgánica del Banco Central, habíamos insistido en la inclusión en ella de la Superintendencia de seguros. Esta posición quedó luego debilitada por globalizarse el contralor de la Superintendencia de entidades financieras.

Lamento no compartir la posición del señor senador Astori pero, en mi opinión, nosotros no estamos reglamentando para la plaza, sino para la inserción del Uruguay en materia de seguros, inclusive más allá de nuestras propias fronteras. La experiencia en cuanto a la práctica que se tiene en la región y las asimetrías del país a nivel mundial, son méritos a tener en cuenta.

Hemos planteado al señor Vicepresidente del Banco Central, en oportunidad de su visita, que no existen antecedentes en el mundo de que una Superintendencia financiera reglamente una empresa de ese tipo.

Voy a hacer ahora una pequeña síntesis de lo que sucede a nuestro alrededor. Debo decir que tampoco existen demasiados antecedentes en el

sentido de que sea bancocentralista la regulación de las empresas de seguros ya que son los Ministros de Economía y Finanzas" los que se ocupan de la materia. Planteamos el tema del Banco Central porque era necesario crear una Superintendencia de seguros, pues mucho peor hubiera sido que ésta no existiera. Sin embargo, en los mercados con los que vamos a tener los primeros contactos como, por ejemplo, el caso de la Argentina, el artículo 65 de la Ley Nº 20.091 establece que la Superintendencia de seguros es una entidad autárquica, con autonomía funcional y financiera, en jurisdicción del Ministerio de Hacienda y Finanzas, que es la Subsecretaría de Economía y está a cargo de un funcionario con el título de Superintendente. Como establece la propuesta del Poder Ejecutivo, en dicha ley se crea un Consejo que, en el caso específico de la Argentina, está conformado por cinco representantes: uno de las Sociedades Anónimas con domicilio en la Capital Federal, otro de las Sociedades Anónimas con domicilio en el interior del país, uno de las Sociedades Cooperativas y de Seguros Mutuos y uno de cada una de las entidades aseguradoras indicadas en la Reglamentación. Por lo tanto, no se trata de un contralor financiero.

Por otro lado, en el Brasil el tema es mucho más diverso, ya que está reglamentado por tres instrumentos de manejo de la plaza: un Consejo Nacional de Seguros Privados, la Superintendencia de Seguros Privados y el Instituto Nacional de Reaseguros. El Consejo Nacional de Seguros Privados --me interesa destacarlo por la importancia que tiene inclusive en su integración-- está constituido por diversas áreas de Gobierno. Las más importantes son los Ministerios de Hacienda, de Industria y Comercio, de Planeamiento y Ordenación Económica, el de

Salud, el de Trabajo y Previsión Social y el de Agricultura, la Superintendencia de Seguros Privados --con un comportamiento diferente y atípico--, el Presidente del Instituto de Reaseguros del Brasil, y un representante del Consejo Nacional de Medicina, porque para ellos los seguros de salud son muy importantes. Pero además poseen la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP) que depende y es designada por el Ministerio de Industria y Comercio. Asimismo, tienen el monopolio de reaseguros por medio del INDER, que es un tema que piensan corregirlo porque obliga a un tipo de estructura diferente debido al contralor que se realiza.

Los seguros en Chile, son más abiertos aún; tienen una Superintendencia de seguros con dos ramas: una de control financiero y otra de estudios y técnicas de seguros, y prácticamente no tiene nada que ver con este ordenamiento. El Decreto-Ley No. 3.538 de diciembre de 1980, en su primer artículo establece la creación específica de una Superintendencia de valores y seguros que funciona como institución autónoma con personería jurídica y patrimonio propio y luego regula cada rama con importantes funciones.

El único caso en la región en que se estaría supeditando la Superintendencia a un esquema financiero es el del Paraguay, así como el de Colombia, en algún grado, pero actualmente se está haciendo una reforma por considerarse que dicho esquema no sirve. Es decir que casi todas las repúblicas americanas se encuentran en la misma situación.

Considero que establecer en el Uruguay un método tan atípico y colocar el tema del seguro --que es tan especial y está regulado por normas que tienen peculiaridades y características que difieren de la materia bancaria-- dentro de una modalidad exclusivamente bancaria, es un grave error. Por esta razón, no lo voy a acompañar ni en la Comisión ni en el Plenario, donde sostendré mi argumento con pruebas, testimonios y elementos concretos Además, creo que nadie puede probarnos que ese ejercicio sea practicado en alguna parte. Si las circunstancias hacen que en el Uruguay, por determinadas causas o motivos,

se esté dando a la Superintendencia de entidades financieras el contralor de seguros, pronto tendremos que revisar esa actitud porque la comparación con otros países de la región nos llevaría a una situación de absoluta incompatibilidad en ese caso, porque estaríamos enfrascados en una discusión que ya se ha sostenido. El Viceministro de Economía de la Argentina, señor Sánchez, lo planteó claramente en la última reunión que se realizó. Si tuviéramos que optar y si no se discute que el Banco Central sea el responsable de eso, nos parece que la existencia de una Superintendencia de seguros y reaseguros es imprescindible y, en ese sentido, acompañamos la propuesta del Poder Ejecutivo, aunque en algunos de los ítems tendríamos alguna observación que hacer. Si éste fuera un debate mayor, tendríamos material suficiente sobre los resultados nocivos que en cada caso tuvo cuando se colocó la materia de intermediación financiera y la de seguros dentro de un mismo paquete. Además, se han planteado problemas bastante serios en cuanto a la compatibilización y el desarrollo del mercado, que creo sería extensísimo exponer, pero no tendría inconveniente en hacerlo.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Las observaciones efectuadas por el señor senador Grenno no me parecen nada desatinadas. Además, ese es el sentido de la propuesta del Poder Ejecutivo. Ahora bien; cuando concurrieron los representantes del Banco Central a esta Comisión y fueron interrogados sobre este tema, ellos --órgano encargado por este proyecto de ley para ejercer la Superintendencia-- sentaron un

determinado criterio que está reflejado en la propuesta redactada por el señor senador Astori. Fue en función de ello y de razones estrictamente prácticas --que esgrimió el Banco Central en cuanto a que la Superintendencia debía ser unicéfala y no bicéfala-- que me inclino por el proyecto redactado por el señor senador Astori, aunque aclaro que no lo hago porque tenga un convencimiento de fondo en uno u otro sentido. Solamente me inclino por razones prácticas a aceptarlo, habida cuenta de que es el órgano que va a realizar la fiscalización quien propuso la manera en la que se sentiría más cómodo para llevarla a cabo.

SEÑOR CASSINA.- Señor Presidente: en primer lugar deseo manifestar que este es un tema muy opinable y no tengo en absoluto los conocimientos y la experiencia que posee el señor senador Grenno. Pero, compartiendo el razonamiento que acaba de exponer el señor senador Cadenas Boix, señalo que me parece razonable --por lo menos en una primera experiencia-- atenerse a la opinión del organismo que va a ejercer el control sobre las instituciones aseguradoras, esto es, el Banco Central del Uruguay directamente en algunos casos o a través de la Superintendencia de las instituciones de intermediación financiera, que ha entendido conveniente no crear dos Superintendencias con cometidos específicos sino trabajar con una sola. Si bien es cierto que hay diferencias importantes entre la actividad bancaria --por decirlo de una manera simple-- y la actividad aseguradora,

también existen aspectos semejantes en lo que hace, fundamentalmente, a la regulación y al control de un órgano estatal, como es el caso del Banco Central. Dada mi ignorancia del tema, digo que me preocupa el hecho de que de existir dos Superintendencias, aun cuando ambas tengan un mismo jerarca --que es el Directorio del Banco Central-- pudieran, dentro de sus respectivas órbitas y ámbitos de competencia, dictarse regulaciones o decisiones concretas que no estuvieran guiadas por los mismos criterios, naturalmente en lo que sea aplicable a las actividades bancarias y a las aseguradoras. Por lo tanto, me inclino por la existencia de una sola Superintendencia, la de instituciones de intermediación financiera que será, también, la de empresas aseguradoras en tanto así las conceptuamos.

En relación con la propuesta efectuada por el señor senador Astori, declaro que estoy de acuerdo con ella, sólo que --como se lo he manifestado a él, al señor senador Cadenas Boix y al señor Presidente-- tengo la preocupación acerca de la necesidad de incluir en esta ley --que por ser de urgencia seguramente tendrá una relativamente rápida aprobación legislativa-- algún texto que configure orgánicamente la Superintendencia, tal como lo hemos resuelto en Comisión para el caso del Banco Central. Es cierto que actualmente hay una Superintendencia, pero lo es de hecho. Por lo tanto, puede haber un cierto lapso en el que esta ley esté vigente y no haya entrado

en vigor la Carta Orgánica del Banco Central, cuyo tratamiento la Comisión del Senado debe finalizar.

Luego debe pasar a la Cámara de Representantes, la que puede tomarse el tiempo para estudiarlas, introducirle enmiendas y, posteriormente, devolverla a este ámbito.

Me parece que configurarlo orgánicamente —por ejemplo— como un órgano desconcentrado del Banco Central, a cargo de un funcionario que debe tener determinadas condiciones técnicas y cierto mandato —la misma regla que hemos establecido en la Carta Orgánica— es necesario máxime cuando esta Superintendencia, que de hecho existe y opera en el ámbito de las instituciones bancarias, entraría de inmediato a operar en un ámbito donde hasta ahora no lo ha hecho, que es el de las empresas aseguradoras. Entonces, reitero, configurarlo órganicamente ante la ley —salvo que se me demuestre lo contrario— me parece necesario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo decir, en primer término, que comparto el punto de vista que ha expuesto el señor senador Grenno, en el sentido de que soy partidario de que haya dos Superintendencias. Sin embargo, reconozco el valor de los argumentos prácticos que se han manifestado en Sala y no los voy a repetir. Por eso me aventuraría a consultar con la Comisión si pudiera tener cabida una fórmula que en la redacción propuesta por el señor senador Astori dijera al final, en vez de "Superintendencia de instituciones de intermediación financiera" ,"Superintendencia de seguros", y a continuación expresar: "En tanto ésta no se constituya, dichas funciones las ejercerán las Superintendencias de intermediación financiera".

SEÑOR ASTORI.- Con respecto a eso tengo diferencias conceptuales de fondo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Formulo esta consulta para ver si podemos lograr una organización independiente o separada a los efectos de que haya una correspondencia entre el régimen jurídico nacional y lo que es normal internacionalmente en la regulación de este tipo de actividades,

teniendo en cuenta que, desde el punto de vista práctico, tenemos una institución ya operativa.

Antes de recoger la opinión de los señores senadores acerca de lo que he expuesto, quisiera hacer un comentario referido a otro aspecto señalado por el señor senador Cassina acerca de la estructuración orgánica de la Superintendencia, tanto se adopte un criterio u otro, porque el argumento que él ha expuesto es significativo o relevante en ambos casos. A ese respecto, aun cuando esto sería lo deseable, desde el punto de vista práctico podemos manejarnos con una fórmula como la que está esbozada en esta propuesta del senador Astori que coincide con la del Banco Central. De esta manera, si la supervisión y fiscalización de todas las instituciones de intermediación financiera --nos estamos refiriendo a todo el sistema bancario nacional aparte de otras instituciones menores dentro de esa categoría-- se realiza a través de la Superintendencia --que no tiene la jerarqía que debería tener según la Carta Orgánica del Banco Central y tiene las atribuciones que le otorga una serie de normas en cierto modo fragmentario-- y si esto es suficiente para regular un área compleja y delicada de la magnitud de la actividad financiera, también lo habrá de ser para controlar las instituciones de seguro en este período interino. Si tenemos la fortuna de lograr la aprobación de la Carta Orgánica del Banco Central, automáticamente el contenido normativo de la misma sustentaría la disposición que estamos aprobando en la sesión de hoy. Por eso considero que esta fórmula es prácticamente

operativa, sin perjuicio de que tal vez pudiera haber alguna otra más perfecta.

SEÑOR CASSINA.- El señor Presidente es partidario de la existencia de dos Superintendencias con cometidos específicos para Bancos y empresas aseguradoras. Transitoriamente la Superintendencias de Banco actuaría como Superintendencia de entidades aseguradoras, por decirlo de algún modo. Pero la ley tiene la potestad de crearla o no, y si lo hace, al día siguiente de entrada en vigencia la ley, el Directorio del Banco Central puede designarla. Entonces, no entiendo bien el alcance de la propuesta del señor Presidente. Por lo tanto, tendríamos dos Organos uno que va funcionar "de jure" --que es la Superintendencia de seguros-- y otro que lo va a hacer de facto --que es la Superintendencia de Bancos-- hasta que no se apruebe la Carta Orgánica, salvo que propusiéramos que se cree más adelante, cosa que no advierto que esté en la propuesta del señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Intentaré aclarar la propuesta que, reconozco, no ha sido del todo nítida, aunque tiene el ánimo de buscar un punto de encuentro. La misma expresa: "Hasta tanto no se establezca dicha Superintendencia, sus funciones las ejercerá la Superintendencia de intermediación financiera". Esto quiere decir que --usando la misma fórmula del señor senador Astori-- esta Superintendencia quedaría creada jurídicamente, pero su instalación práctica estaría referida a una acción de tipo operacional de parte del Banco Central, que podría efectuarse de inmediato

--tal como lo expresó el señor senador Cassina-- o demorarse en el tiempo.

En cierto modo, esto le estaría dando al Banco Central la posibilidad de estimar--si las condiciones son apropiadas-- el establecimiento de la Superintendencia y, por tanto, la transferencia a ella de las competencias y cometidos y la aplicación plena de la norma. Reconozco que esto puede ser objetado en el sentido de que la norma estaría subordinada a la potestad del Banco Central, ya que, por el simple expediente de demorar el establecimiento de la Superintendencia de seguros, en los hechos quedaría conformada como una Superintendencia única.

También es verdad que hemos discutido en Sala la confrontación entre el concepto doctrinario recogido d e l Derecho comparado de una Organización bicéfala, de dos Superintendencias-- o, dicho de otra manera, de una Superintendencia especializada en seguros-- con el razonamiento del tipo práctico, que me parece sumamente fuerte, en el sentido de que el Organismo encargado de hacer ese control se manifiesta partidario de una sola Superintendencia y que, además, declaró que se encontraba en condiciones de ejercer esas funciones con su estructura actual.

Buscando un compromiso entre estos dos conceptos intenté delinear esta fórmula. Pero insisto en que si ella tropieza con dudas o resistencias por parte de la Comisión, o no soluciona esta confrontación, no tengo inconveniente en que no se adopte. Simplemente es una sugerencia para su posible consideración.

SEÑOR GRENNO.- Todos los miembros de la Comisión somos conscientes de que el Banco Central no tiene adiestramiento asegurador, y tiene que ir penetrando en el mundo del seguro. En ese sentido, el hecho de estar limitado por disposición de la ley a no poder desarrollar una actividad definida por medio de una Superintendencia de seguros, creo que no es conveniente. Si le confiriéramos al Banco Central la potestad de regular el área --y creo que todos estamos de acuerdo en esto-- y lo dejáramos librado a su propia decisión, en lo personal estoy seguro de que llegaría a la convicción de que es imprescindible tener un área de seguros definida, con autoridades competentes que la lleven adelante. Me parece que en esta instancia estamos poniendo un impedimento formal, que es el supeditar a la Superintendencia de actividades financieras en el propio texto de la ley, por un período que evidentemente no va a poder ser corto, porque habría que revisarlo todo, el tema del área de seguros.

Darle elasticidad y fluidez al área de seguros podría ser parte de una decisión posterior del Banco Central, pero evidentemente establecerlo y condicionarlo en esta instancia, no es lo adecuado. Pienso que es aceptable sujetar la elasticidad a decisiones del Banco Central y del Poder Ejecutivo, pero establecer un marco tan estrecho para la actividad traerá al área de seguros en el país serios inconvenientes.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa la sesión.

SEÑOR ASTORI.- No pretendo abrir una polémica, y mucho menos a esta altura del debate, quiero señalar, en concordancia con la línea que ha expuesto aquí el Banco Central del Uruguay que por motivos muy peculiares de este país, se erige a este organismo y, especialmente, a su personal --que no es un dato menor-- como único capacitado para controlar a las instituciones de intermediación financiera y, por lo tanto, me parece necesario que permanezca esta redacción. Luego la Superintendencia de instituciones de intermediación financiera se dará a sí misma la organización que estime conveniente para enfocar el tema de los seguros, sobre la base de la experiencia que tiene, que no es poca, y que, en mi modesta opinión, es inigualada en el Uruguay. Reitero que aludo a toda una tradición, a años de experiencia y a personas de carne y hueso con nombre y apellido, que afortunadamente para el Uruguay se han mantenido en el Banco Central del Uruguay, más allá de los avatares de las sucesiones de los diferentes gobiernos. Son siempre las mismas

personas las que han acumulado hasta incluso un estilo de trabajo, en el que en este momento debemos confiar.

No obstante, atendiendo a la inquietud del señor senador Cassina --que me parece válida-- propondría una modificación, que es la siguiente. En el artículo denominado "Supervisión y fiscalización de las empresas de seguros", que termina con la expresión "a través de la Superintendencia de instituciones de intermediación financiera", se podría incluir un inciso adicional que diría así: "Dicha Superintendencia, que dependerá del Directorio, actuará con autonomía técnica y operativa en régimen de desconcentración orgánica y funcional. Las resoluciones del Superintendente podrán ser impugnadas con el recurso de revocación ante el mismo y con el recurso jerárquico ante el Directorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución.' No abundaría en mayores detalles por el argumento que expuse al principio: no conviene que esta Ley sustituya a la Carta Orgánica del Banco Central. Creo que con estos agregados contribuyo a atender las inquietudes del señor Senador Cassina, ya que con ellos se da un poco más de fuerza al acto de creación de la Superintendencia de instituciones de intermediación financiera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Correspondería pasar a votar el artículo 6º, que lleva por título "Supervisión y fiscailización de las empresas de seguros y reaseguros.

Léase el artículo 6º del distribuido correspondiente a la propuesta de varios señores senadores, incluyendo el señor senador Astori quien ha hecho otra modificación a esta norma.

(Se lee:)

" Artículo 6º.- La supervisión y la fiscalización de las empresas, incluso mutuas, a que refiere el artículo precedente, así como los agentes que desarrollen actividades de intermediación comercial e industrial, serán ejercidas por el Banco Central del Uruguay a través de la Superintendencia de instituciones de intermediación financiera. Dicha Superintendencia, que dependerá del Directorio del Banco Central, actuará con autonomía de dicho Banco en régimen de desconcentración orgánica y funcional. Las resoluciones de la Superintendencia podrán ser impugnadas con el recurso de revocación ante la misma y con recurso jerárquico ante el Directorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

_____6 en 7. Afirmativa.

Corresponde pasar a considerar el siguiente artículo de este conjunto de normas, que se titula "Cometidos y atribuciones de la Superintendencia" y cuenta con una relación, precisamente, de dichos cometidos y atribuciones.

Conviene tener presente que la técnica para asignar cometidos y atribuciones a la Superintendencia que figura en esta propuesta de redacción para el artículo difiere de la presentada por el Poder

Ejecutivo, ya que éste elige el camino de una revisión genérica de las normas que determinan este tipo de funciones al Banco Central y a la Superintendencia con una referencia específica a algunas disposiciones concretas del decreto-ley de intermediación financiera y a sus normas modificativas, que recaen en los artículos que le confieren a dicho organismo del Estado potestades sancionatorias.

Aquí tenemos dos opciones: aprobar un texto que atribuya cometidos y poderes jurídicos a la Superintendencia del Banco Central por una remisión genérica a la normativa vigente en materia de intermediación financiera o una disposición que asigne los cometidos y atribuciones en función de un listado detallado de las citadas normas.

SEÑOR CADENAS BOIX.- El Poder Ejecutivo envía un proyecto de ley tomando fundamentalmente como base el aprobado por la Cámara de Representantes, en el que se incluía a la Superintendencia en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. El Poder Ejecutivo resolvió que lo más conveniente para la Superintendencia era en el ámbito del Banco Central del Uruguay.

La Comisión encargada de estudiar este tema solicitó el asesoramiento de los técnicos y del Vicepresidente del Banco Central del Uruguay, quienes manifestaron su opinión sobre el funcionamiento y los cometidos de la Superintendencia. Por las razones que explicaron, la propuesta que aportaron y por integrar un organismo especializado, me inclino por incluir a la Superintendencia en la órbita del Banco Central del Uruguay. Esta sugerencia fue sometida a la consideración de esta Comisión y, además, recogida y sistematizada de manera por demás encomiable por el señor senador Astori, mérito que debemos resaltar porque, pese a estar en contra del fundamento de la ley, tuvo una

importante participación y realizó un trabajo de gran responsabilidad en su redacción.

Me parece más conveniente el texto de este proyecto de ley, pero creo que, fundamentalmente, en lo que respecta a este artículo podría presentarse la duda de si no es demasiado casuista en relación con los cometidos que tiene la Superintendencia en la fiscalización de las compañías de seguros. Sin embargo, después de analizar todos los cometidos uno debe tomar conciencia de que la quiebra de una compañía de seguros es algo muy serio y afecta a la comunidad de manera por demás grave. Es absolutamente distinta la quiebra de una compañía de seguros que la de una pizzería. En este último caso quiebra el comerciante, mientras que en el tema que nos ocupa son muchos los perjudicados.

Por lo tanto, si bien en principio no considero que haya que ser demasiado casuista en lo que tiene que ver con los cometidos de un organismo, en el caso que estamos discutiendo y por las razones que ya he expuesto, sería partidario de votarlo tal como está redactado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Adhiero a lo expresado por el señor senador Cadenas Boix y si los demás miembros de la Comisión coinciden con esa opinión, pasaremos a votar el artículo que pasó a ser 7º, con el texto que figura en el distribuido que contiene la propuesta del señor senador Astori.

(Se vota:)

7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Siguiendo el orden del proyecto de ley original del Poder Ejecutivo, pasamos a considerar el que figuraba como artículo 6º, "Creación de la Comisión Honoraria".

Léase el artículo que figuraba como 6º.

(Se lee:)

" Artículo 6º.- Créase una Comisión Honoraria integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas que la presidirá, dos del Banco de Seguros del Estado y dos delegados del sector privado designados por dicho Ministerio a propuesta de las compañías de seguros y de reaseguros que operen en plaza y de quienes ejercen la actividad de intermediación en la materia. La reglamentación regulará la forma de designación de los integrantes de esta Comisión y el Ministerio de Economía y Finanzas suministrará los recursos necesarios para su funcionamiento".

Tengo en mi poder una propuesta del señor senador Cadenas Boix que básicamente mantiene estos lineamientos pero da a la Comisión una integración diferente, con un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, uno del Banco Central del Uruguay, uno del Banco de Seguros del Estado y dos delegados del sector privado designados en la forma referida en la anterior propuesta. Creo que en lo demás no hay variantes.

En ambos textos la Comisión Honoraria tendría cinco miembros. La diferencia radica en que en uno de ellos habría un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y dos del Banco de Seguros y en el otro uno del Ministerio de Economía y Finanzas, uno del Banco Central y uno del Banco de Seguros.

SEÑOR GRENNO.- Quizás me vuelva demasiado reiterativo con los ejemplos de la región, pero existen algunos países que tienen Comisiones de esta naturaleza, entre los que podemos destacar a la Argentina, el Brasil, Venezuela y Panamá. En Argentina, como ya lo describimos, esta Comisión está integrada por representantes de los posibles clientes. Allí se toma a la sociedad anónima como base de integración y luego a los representantes de las empresas de seguros y de institutos de reaseguros. El sistema de Brasil, por su parte, es más complejo. En este caso rige la empresa privada como tutora de sí misma e integra un organismo complejo que prácticamente defiende a la empresa privada de seguros del contralor oficial. En Venezuela, esta Comisión está integrada por el propio Superintendente, por un representante de cada una de las empresas de seguros y de reaseguros, por tres de los productores de seguros y uno de la Sociedad de Corretaje. En definitiva, para crear una Comisión asesora, tenemos que tomar en cuenta qué es lo que va a asesorar. Creo que aquí se está pensando en cómo se integra la plaza y no en el resultado de la Comisión.

La Comisión Asesora de Seguros tiene mucho que ver con el mercado y con la colocación de productos, y es casi imposible prescindir de sus clientes o corredores en representación de los mismos. Esto está corroborado por la experiencia de quienes han

instituido Consejos Asesores y, por supuesto, de las empresas que se encuentran en plaza. Pero en ningún caso existe capacidad de reglar --como aparece en un artículo posterior--, o de asesorar sobre Cartas Orgánicas --aspecto que es totalmente atípico y no aconsejable--, así como tampoco incidir en la plaza por medio de los vendedores y, de esta forma, postergar totalmente a los adquirentes. Creo que la filosofía general del proyecto se rige más por los clientes que por los productores. Sin embargo, los Consejos están pautados fundamentalmente por los productores, y no tanto por los clientes. Entonces, creo que este artículo no se acompasa con la voluntad o la intención que tiene el propio proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer una consulta al señor senador Grenno en el sentido de si desea sugerir alguna forma de integración diferente a la propuesta.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Fuimos fieles al proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo y modificamos ligeramente el texto, sustituyendo uno de los delegados del Banco de Seguros del Estado por uno del Banco Central del Uruguay, porque como la Superintendencia se encuentra dentro de la estructura del Banco Central, nos pareció lógico que un representante de esta institución no podía ser ajeno a una Comisión Asesora.

Por otro lado, comparto totalmente las manifestaciones del señor senador Grenno en cuanto a que el principal interesado es el usuario de los

servicios que prestan las compañías de seguros. De eso no tengo la menor duda y es un concepto que hice valer varias veces en las discusiones planteadas en esta Comisión. Sin embargo, creo que la representación de ese usuario --salvo que existiera el instituto del Ombudsman que podría tener un delegado en esa Comisión, al no existir el defensor de los derechos del pueblo--sería muy difícil de consagrar en un texto legal. Pienso que no debemos perder de vista que esta Comisión Honoraria es simplemente un órgano asesor que tiene sus cometidos definidos en el artículo 7º, que consisten en asesorar al Poder Ejecutivo y a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros sobre la regulación, fiscalización y mejor desenvolvimiento de esas empresas y de los contratos que ellas atienden. Asimismo, tiene como función proponer al Poder Ejecutivo textos legales o reglamentarios sobre el régimen jurídico de control estatal sobre el Banco de Seguros del Estado, las compañías privadas de seguros, las personas que ejerzan actividad de intermediación en la materia y el régimen jurídico del contrato de seguros y de reaseguros. Creo que una Comisión especializada, con estos cometidos y con la integración que se le otorga, no afecta nada, tampoco los derechos de los principales destinatarios de este proyecto de ley, que son los usuarios del servicio.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo manifestado por los señores senadores Grenno y Cadenas Boix, evidentemente, el artículo relativo a la integración de la Comisión está estrechamente relacionado con el que fija los cometidos. Me parece que una cosa está vinculada con la otra. Propondría que en el artículo relativo a los cometidos se hiciera una simplificación y no se entrara en el detalle de los textos que aquí se mencionan. De ese modo, se podría hacer una referencia genérica a que los cometidos de la Comisión Honoraria son los de prestar un asesoramiento al Ministerio de Economía y Finanzas, al Banco Central, y a la Superintendencia de intermediación financiera en materia de seguros y reaseguros. A tal efecto, también podrá proponer textos legales y reglamentarios. De ese modo, se evitaría entrar en el detalle de algunas normas que no pueden figurar como, por ejemplo, la relacionada con la proposición de la Carta Orgánica del Banco de Seguros. De tal forma se estaría simplificando el texto del artículo 7º. Con respecto al artículo 6º quedaríamos a la espera de una fórmula sustitutiva de las que ahora están en consideración.

SEÑOR GRENNO.- Creo que deberíamos invertir el tratamiento de estos artículos y considerar, en primer lugar, la iniciativa que corresponde a los cometidos y luego el artículo referente a la integración, porque de acuerdo con los cometidos que aquí se establezcan,

podría variar la integración. En caso de que se trate tal como lo propongo, sugeriría la siguiente: un representante del Banco Central, como Presidente, un delegado de la empresa pública de seguros, uno de la empresa privada de seguros, uno de las cooperativas y mutuales de seguros y uno de los corredores.

SEÑOR RICALDONI.- Tengo entendido que en mi ausencia se votaron los artículos 4º y 5º propuestos por el señor senador Astori, por lo que pido autorización a la Comisión para referirme a ellos.

Debo decir que estoy de acuerdo con la nueva redacción de estos artículos porque ahora no se hace referencia a una parte de las normas de intermediación financiera, sino a todas. Digo esto porque hay algunos artículos de esta ley que en mi concepto son especialmente importantes y que estaban fuera de los que mencionaban los dos proyectos anteriores. Por ejemplo, el artículo 6º sobre autorización para el funcionamiento de las entidades comprendidas en la Ley de intermediación financiera es tremendamente importante y la nueva redacción le daría mucho más énfasis. Sin embargo, la duda que se me presenta es si este artículo 6º de la Ley Nº 15.322 y su modificación por la Ley Nº 16.327 no plantea el problema de si lo que se ha votado con anterioridad deroga o no a este artículo 6º en lo que se refiere a los seguros. El artículo 6º de la Ley Nº 16.327 pide, para las empresas incluidas en esta ley, tanto la autorización previa del Poder Ejecutivo, como la habilitación del Banco Central. En cambio, lo que hemos votado se refiere solamente a la autorización del Poder Ejecutivo.

SEÑOR CASSINA.- Creo que tenemos que contextualizar las distintas normas de la ley que estamos tratando de estructurar. Por un lado, hemos establecido expresamente que la actividad de las empresas aseguradoras requiere autorización del Poder Ejecutivo. A su vez, en el artículo 5º o 6º --no tengo claro cual es el número que le daremos-- declaramos que las empresas de seguros y reaseguros constituyen instituciones de intermediación financiera, resultándoles aplicables en

lo pertinente el Decreto Ley Nº 15.322 y la Ley Nº 16.327. Por lo tanto, a mi juicio, es fácil inferir que en el caso de las empresas de seguro estamos requiriendo sólo la autorización del Poder Ejecutivo.

SEÑOR RICALDONI.- No la del Banco Central.

SEÑOR ASTORI.- No, señor senador, se actúa con el asesoramiento del Banco Central.

SEÑOR RICALDONI.- En lo pertinente, se aplica la otra normativa sobre intermediación financiera, según la que, para todas las entidades que realizan este tipo de actividad, se requiere una doble autorización: la del Poder Ejecutivo y la habilitación del Banco Central. Además, se aclara que tanto para la autorización del Poder Ejecutivo como para la habilitación que otorga el Banco Central se tendrán en cuenta razones de legalidad, de oportunidad y de conveniencia, así como que los actos de habilitación y autorización deberán ser fundados apreciando especialmente la solvencia y rectitud de la empresa solicitante.

SEÑOR CASSINA.- Voy a aventurar una opinión que tal vez no sea correcta. En ese caso, solicito que se me corrija.

La instalación de bancos --por decirlo en forma simple-- es facultad discrecional del Poder Ejecutivo. Entonces, éste primero autoriza la instalación de un banco y luego otorga la habilitación, en la medida en que cumpla con los requerimientos que fije la ley o el Banco Central. En cambio, en el caso de las empresas aseguradoras, la autorización para constituirse e instalarse en el país no es una facultad discrecional, sino un acto que el Poder Ejecutivo debe cumplir, en tanto la empresa que lo requiera cumpla a su vez, con sus exigencias

legales y reglamentarias. Eso es lo que diferencia la autorización de la habilitación. Repito que puedo estar profundamente equivocado, pero creo que ese es el tema, porque salvo las limitaciones que establezca la Constitución o la ley por razones de interés general, las diferentes actividades --comerciales e industriales lícitas-- son libres.

Para algunas de ellas --por su naturaleza o por los intereses que comprometen-- hay remuneraciones específicas, así como autorizaciones para funcionar o no. Pero en el caso de los bancos, el constituyente ha ido más lejos, pues ha transformado la autorización del Poder Ejecutivo en una facultad discrecional. Precisamente, en este caso, el Poder Ejecutivo dice que no le hace bien al país tener más de diez. Reitero que el criterio del Poder Ejecutivo es discrecional, lo que obviamente no significa que la decisión deba ser arbitraria.

SEÑOR RICALDONI.- No obstante lo que expresa el señor senador Cassina, quiero advertir lo siguiente. La Ley de Intermediación Financiera, como todos sabemos, no sólo se refiere a los bancos, sino que menciona, inclusive, los mercados de valores. Es más: el artículo 27 de la Ley Nº 15.322 alude a las empresas de seguros. Precisamente, dicha norma establece que el Banco Central podrá reglamentar y controlar la actividad financiera de tales empresas. Por su parte, el artículo anterior asigna la misma competencia, pero en lo que tiene que ver con los mercados a término y con las bolsas de valores. Si esto es así, también a las empresas que se dedican a estas actividades les es aplicable el artículo 6º, modificado por la Ley Nº 16.327. Allí se dice que dichas empresas --no sólo los bancos-- requieren autorización del Poder

Ejecutivo, habilitación del Banco y, aún, una serie de requisitos para que se concedan las mismas. Se me ocurre que tendría que quedar muy en claro que esto le es aplicable, también, a las compañías aseguradoras, sin perjuicio de coincidir con la interpretación del señor senador Cassina, respecto a que el principio es el de libertad. A mi juicio, se trata de una libertad reglada fuertemente por razones de interés general.

Recién ahora advierto que, tal como hemos aprobado el tema de las autorizaciones, podría sostenerse con muy buen fundamento que la Ley Nº 16.327 --que modifica el artículo 6º de la Ley Nº 15.322-- no es aplicable para los seguros.

De acuerdo con mi criterio de cómo debería funcionar el nuevo régimen, me gustaría más ese artículo 6º. Por lo tanto, pido disculpas a los señores senadores, pero desde ya dejo marcada mi preocupación en ese sentido.

SEÑOR CASSINA.- En el artículo 7º que votó esta Comisión --que de alguna manera estamos examinando nuevamente con el señor senador Ricaldoni y que, en realidad, es una iniciativa del señor senador Astori, que recoge la fórmula presentada por el Banco Central y cuyo "nomen juris" es "Cometidos y Atribuciones de la Superintendencia--, el literal b) establece: "Habilitar su instalación una vez autorizada por el Poder Ejecutivo". Es decir que hay un grado de diferencia, pero es el Banco Central el que habilita, a través de la Superintendencia. De modo que

no hay una diferencia apreciable. En este caso, obviamente, en la medida que existen normas expresas de esta ley, están modificando, en lo pertinente los textos de la Ley de Intermediación Financiera.

SEÑOR ASTORI.- Es por esa razón que se dice "en lo pertinente".

SEÑOR CASSINA.- Pero, reitero, la habilitación del Banco Central se da a través de la Superintendencia.

SEÑOR RICALDONI.- Estoy de acuerdo con el señor senador en que se trata de una diferencia de matiz.

Reitero que habría votado este artículo de haber estado presente, pero en este caso la habilitación no está reglada por la Ley Nº 16.327. Su artículo 6º dice que la habilitación debe tener en cuenta razones de legalidad, oportunidad y conveniencia.

SEÑOR ASTORI.- Para ello le obligan, en lo pertinente, las disposiciones de esa ley.

SEÑOR RICALDONI.- Teniendo en cuenta esta observación, debo decir que me he convencido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúan en consideración los artículos 6º y 7º del proyecto original del Poder Ejecutivo. Cabe recordar que los estamos tratando en conjunto, pues se entiende que la integración tiene que ver con los cometidos y viceversa.

Al respecto, existe una propuesta del señor senador Gremmo en el sentido de variar la integración; otra, formulada por el señor senador Cadenas Boix, que agrega una sugerencia diferente; y, a su vez, quien habla presentó la idea de aligerar la redacción de los cometidos de

la Comisión Asesora, eliminando todas las referencias concretas a las distintas funciones que se le atribuyen.

SEÑOR ASTORI.- Deseo hacer una propuesta muy concreta, breve y específica en el sentido de que esta Comisión Honoraria pudiera acoger en su seno a un delegado de los trabajadores de estas instituciones, nucleados en la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay. Digo esto porque han demostrado, más allá de sus intereses gremiales --evidentemente, este no es un asunto gremial-- gran capacidad para aportar ideas en materia de organización de seguros en el país.

Debemos recordar --como lo puntualizaba el señor senador Cadenas Boix-- que ésta es una Comisión Honoraria, de tipo consultivo o asesor, exclusivamente.

Al no existir en el país un régimen como el que quisiéramos --y que hemos propuesto a través de distintos proyectos de ley, en el sentido de que existan Comisiones representativas de los trabajadores, que pudieran servir de nexo entre ellos y las instituciones-- creemos que en dicha Comisión Honoraria se podría dar lugar a que un representante aportara el punto de vista --no gremial-- de esos trabajadores sobre el funcionamiento de la actividad a que refiere la mencionada Comisión.

Sobre la base de esos fundamentos es que propongo que a la Comisión Honoraria se integre un delegado, que deberíamos atribuir a la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay, sobreentendiendo --o se puede determinar, si se

compartiera esta propuesta-- que refiere a los trabajadores del Banco de Seguros del Estado. Lo que sucede es que éstos están nucleados en la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay y por eso identifico mi propuesta con ese nombre.

SEÑOR CASSINA.-Quiero apoyar la propuesta del señor senador Astori. Es claro, como él ha señalado, que aquí no se trata de la participación de representantes de los trabajadores en un ámbito gremial o en la toma de decisiones que puedan estar relacionadas con la materia o los intereses gremiales.

Desde nuestro punto de vista --esto lo hemos planteado en reiteradas oportunidades y de muchas maneras--, es bueno dar responsabilidades a los funcionarios públicos en lo que hace a la gestión de los organismos que integran porque, de alguna forma, evita que por la fuerza de las circunstancias las organizaciones gremiales que los agrupan se transformen en instituciones que casi exclusivamente se atienen al planteamiento de asuntos de interés estrictamente gremial, como las condiciones de trabajo, las remuneraciones, etcétera.

Tratándose de funcionarios de una empresa del Estado --y aceptando el criterio que empiezan a tomar para sí las empresas privadas--, nos parece importante que los trabajadores se sientan con responsabilidades en asuntos de interés colectivo, que van más allá de lo estrictamente gremial, si es que de alguna manera puede delimitarse lo estrictamente gremial, tal como lo estoy haciendo.

Por lo expuesto, apoyo esta propuesta que me parece que introduce una modificación saludable en la iniciativa que estamos tratando.

SEÑOR RICALDONI.- Adelanto que también voy a acompañar esta iniciativa, tal como lo había manifestado en una sesión anterior, por las mismas razones que por su orden expusieron los señores senadores Astori y Cassina. Simplemente deseo señalar que esta opinión no sólo es importante que se manifieste en la Comisión como tal, sino que forma

parte, a mi juicio, de lo que significa favorecer la coparticipación en todo lo que tiene que ver con experiencias nuevas, dentro de las estructuras estatales, del sector laboral. En ese sentido, creo la AEBU es indiscutiblemente la única representante válida de los trabajadores bancarios y, por lo tanto, es la que debe formar parte de la Comisión o designar a su delegado.

Me parece que ni siquiera es necesario plantearse el problema de que con la representación de un delegado de la AEBU se puede llegar a un número par en la Comisión. Ante esto, habría dos posibilidades. En primer lugar, mantener el número par, porque al fin y al cabo es una comisión asesora y si hubiera un número igual de opiniones en un sentido y otro, nada sucedería, porque el Gobierno puede elegir cualquiera de las dos opiniones o ninguna. La otra posibilidad es que, en lugar de haber dos delegados del sector privado, hubiera solamente uno, mientras que el otro sería de AEBU. Considero que esto es digno de pensarse desde otro punto de vista, porque creo que darle la misma representación al sector privado que al Banco de Seguros en esta materia, puede no ser lo más aconsejable. Esta es simplemente una duda que dejo planteada.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Pido disculpas a los compañeros de la Comisión porque mi intención era intervenir antes de que se empezara a discutir este tema, pero debí atender un asunto urgente.

De un primer análisis del proyecto se desprende, a mi juicio, que tiene dos o tres áreas de relativa importancia e interés: lo relativo a las derogaciones, a la superintendencia y a los plazos que se otorgan. En mi concepto, la jerarquía de lo establecido en los artículos 6º y 7º es muy menor con respecto al resto del proyecto. Es posible que se trate de una visión particular, pero pienso que

todo el texto tiene una fuerza o una vida propia que no necesariamente tiene que estar complementada con la creación de esta Comisión Honoraria.

Es más; pienso que si no incorporamos al texto la Comisión Honoraria el proyecto puede vivir perfectamente y, a través de la Superintendencia que va a trabajar en la órbita del Banco Central, se pueden generar todos los ámbitos de consulta necesarios para que el sistema de los seguros en el país tenga un marco jurídico aceptable. Además, es justamente a esos efectos que se crea la Superintendencia: para que el control de las normas legales vigentes sea permanente y se pueda tener una directa relación de información sobre lo que está pasando con las empresas que prestan los servicios.

Por lo expuesto, debo señalar que me siento inclinado a plantear la posibilidad de eliminar los artículos 6º y 7º, porque entiendo que de esa forma estaríamos creando un órgano administrativo más, con cometidos que podrían ser tanto esos como otros. Del razonamiento del tema en general se deduce que los cometidos planteados en el proyecto original o en los artículos sustitutivos que se han presentado, podrían ser esos o muchos más.

Aclaro que no me estoy manifestando definitivamente en contra, pero creo que la jerarquía de la norma en su conjunto no está acompañada de lo que se plantea mediante la creación de esta Comisión. En última instancia, me sentiría inclinado a la constitución de la Comisión tal como se establece en el artículo 6º, definiendo desde ese momento que se trata de un cuerpo asesor y determinando la representación que va a tener. Me parece que con el texto actual estaríamos extralimitándonos en la reglamentación o articulación de un problema que está lo suficientemente tratado en las disposiciones

previas.

SEÑOR CADENAS BOIX.- La propuesta del señor senador Alonso Tellechea me ha tomado un poco de sorpresa, y aclaro que no estoy en contra de ella, sino que simplemente no la había pensado. Es más, cuando estudié el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y cuando analizamos el tema con el señor senador Blanco a los efectos de encontrar una redacción sustitutiva, no se me ocurrió examinar el mérito o demérito de esta Comisión asesora. Sin perjuicio de ello, habiendo escuchado al señor senador Alonso Tellechea, tomando en consideración los razonamientos del señor senador Grenno --en el sentido de que el principal interesado, es decir, el usuario del servicio, no va a estar representado en la Comisión a pesar de ser quien indudablemente tiene los mayores derechos a integrarla-- y teniendo presente, además, que en lo que hace a la intermediación financiera en la actividad bancaria no existe, a nivel del MInisterio de Economía y Finanzas, una Comisión asesora en el tema bancos para que aconseje a la Superintendencia del Banco Central en esta materia, creo que asiste razón al señor senador en la propuesta que ha presentado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa desea recordar a los señores senadores que, aparte de una serie de propuestas que varían la integración de esta Comisión, ahora se ha sugerido que estos artículos sean eliminados del proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- Deseo señalar que en el marco de un proyecto con el que se sabe no estoy de acuerdo con su filosofía ni con su propuesta y en el que, sin embargo, hemos tratado de colaborar para mejorar algunas disposiciones, me parece buena la idea de la creación de esta Comisión Honoraria. Si este proyecto se convirtiera en ley, no dudo que el país iniciará una etapa que no conocemos y que no ha transitado durante más de 80 años. No me parece mal que haya un grupo que genere ideas al respecto, que luego podrán o no ser utilizadas. Creo que esta es una transformación profunda a producirse en el Uruguay y, por ello, entiendo que, al menos y por la vía de la ley, debemos dar la chance de que haya un ámbito de discusión en el que es claro que los usuarios no podrán estar representados, puesto que no hay forma de organizar tal representación. Por esta razón, aprovecho para pasar la tanda de que es necesario instaurar una defensoría de los usuarios de los servicios públicos --tema que hemos propuesto en un proyecto de ley que esperamos se apruebe--, con lo que luego no habría dificultad en elegir un representante para casos como este y otros que también importan. Entiendo que esta Comisión se podría integrar de tal modo de generar propues-

tas para el futuro, inclusive en lo que hace a una Carta Orgánica del Banco de Seguros que le permita adaptarse a las nuevas situaciones que deberá enfrentar, puesto que se trata de aportes positivos que luego el país verá si los aplica o no en la práctica.

SEÑOR CADENAS BOIX.- ¿Me permite, señor Presidente?

Creo que el más indicado para proponer modificaciones al régimen de funcionamiento del Banco de Seguros es el propio organismo. Es por esta razón que no habíamos compartido la propuesta del Poder Ejecutivo de que esta Comisión sería la que le haría llegar, digamos, un anteproyecto. Reiteramos que nos parece que es el propio Banco de Seguros el que está en mejores condiciones para presentar sus necesidades a fin de poder adecuarse para funcionar en concurrencia con otras compañías.

SEÑOR ASTORI.- Siendo eso compartible --aunque habría que ver qué quiere decir Banco de Seguros, si es su Directorio o si es algo más--, no hay incompatibilidad entre ambas cosas. De aquí podrían surgir ideas sobre ese tema, y también del Banco.

De todas maneras, declaro que más que hacer cuestión sobre ese cometido de la Comisión, lo que cuestiono es qué criterios se van a aplicar en torno a su existencia, a su integración, etcétera. Los cometidos se pueden reformular y establecer en términos más generales; inclusive, se puede llegar a aligerar el texto en este sentido, tal como proyectaba proponer el señor Presidente.

En síntesis, lo que me interesa es rescatar esta idea, que no me parece mala sino, por el contrario, positiva. Repito que ese ámbito que, desde mi punto de vista es positivo se podría ver mejor alimentado si se contara con un representante de los trabajadores que, como han demostrado, tienen mucho que aportar sobre este asunto.

SEÑOR CASSINA.- Estoy totalmente de acuerdo con la creación de esta Comisión Honoraria y no tengo ningún inconveniente en que se hable de Comisión Honoraria Asesora, siempre y cuando se deje claro que resulta de sus cometidos que es sólo asesora.

Me parece conveniente que, en la medida en que el país va a ingresar en una nueva etapa en materia de actividad aseguradora, exista un ámbito en el que haya un diálogo y un asesoramiento producto del intercambio de opiniones del sector público y del privado vinculado con el negocios de los seguros.

Deseo señalar, además, que aprecié la favorable expectativa con que dos de los sectores privados contemplados en la propuesta del Poder Ejecutivo --me refiero a las empresas privadas aseguradoras y a los corredores de seguros-- veían su inclusión en una Comisión asesora. Creo que no debemos frustrar tales expectativas, y sí tengo claro que en la medida en que su cometido es asesorar, esta Comisión puede no tener, dentro del contexto de este proyecto de ley, la relevancia de otras disposiciones. Pero en absoluto me parece irrelevante; todo lo contrario,

entiendo que es bueno que el país haga este tipo de prácticas --aunque sea desde el punto de vista del asesoramiento-- en distintos campos específicos, que conforman un modo de participar los sectores público y privado en asuntos de interés colectivo. En consecuencia, declaro que soy firmemente partidario de la creación de esta Comisión.

En cuanto a los cometidos --y descartado el de estudiar una nueva Carta Orgánica del Banco de Seguros que como hemos dicho desde el principio, no puede ser un cometido de esta Comisión--, ¡vaya si es bueno que exista un organismo de esta naturaleza en el que se encuentren el Banco de Seguros, las compañías privadas, los corredores y, según la propuesta del señor senador Astori, también los funcionarios bancarios! Entiendo que esto lo hace bien no sólo al desarrollo de esta actividad, sino también al del país. Me refiero a crear ámbitos de diálogo y de trabajo en común que, a la larga, resultan muy constructivos.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Como fui quien introdujo el tema de eliminar la Comisión Asesora, deseo señalar que complementariamente planteé la posibilidad de que, por ejemplo en un único artículo, se hiciera referencia a su creación, otorgándole una composición determinada --tema en el que tendríamos que ponernos de acuerdo-- y también genéricamente indicando que se trata de una Comisión Asesora del Poder Ejecutivo y de la Superintendencia del Banco Central. En este sentido, la jerarquía

sigue siendo más o menos la misma y la única diferencia es que no se le determinan específicamente sus cometidos. La Comisión existirá y tendrá la misma injerencia sobre la actividad que se presupone puede llegar a tener a partir de la explícita definición de sus cometidos.

En este sentido, pues, que quería reafirmar en lo que había sido la segunda parte de mi propuesta cuando me referí al asunto.

SEÑOR GRENNO.- Estamos de acuerdo con la creación de la Comisión Honoraria; es más, nos parece un hecho positivo. Sin embargo, nos merece serias dudas su participación inmediata en la regulación del mercado.

Cabe destacar que se nos presenta un problema de forma, que consiste en que nadie puede designar la representación del sector privado, simplemente, porque éste no existe. En el proyecto hay plazos establecidos para la ratificación de las actuales empresas y para que, paulatinamente, ingresen otras en plaza. Si se hiciera una designación rápida de la Comisión Honoraria, ésta recaería en las empresas que se establecieron en el período del oligopolio —o sea, que ya existen— porque, difícilmente, hubiera otras que participaran en calidad de mayoría. Esto significa que la Comisión Honoraria podría ser representativa del período pasado, pero no quiere decir que pueda serlo de igual modo en el nuevo período. Para que pueda ser elegido un representante del sector privado realmente legítimo del que va a operar en plaza será necesario que transcurra un plazo prudencial para que éste se constituya. Lo que actualmente hay es —tal como lo ha señalado reiteradamente el señor senador Bouza— un sector oligopólico que acompañó la política del Banco. Si vamos a colocar en el Banco a los representantes del oligopolio, en un período corto prácticamente el sector privado no va a existir y, en caso de que exista, será engañoso porque no va a sostener las condicionantes de la plaza.

Por lo tanto, estoy de acuerdo con que se cree la Comisión Honoraria, y que se establezca que el Banco Central

requerirá de ella los asesoramientos debidos. Pienso que debemos dejar latente la posibilidad de definirla en términos más precisos, en virtud de que no hay a quien convocar para que pueda tener una representación real. Digo esto, siempre y cuando sea ésta la postura que se adopte y no otras propuestas de mayor ampliación, como las que habíamos mencionado en primera instancia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, quisiera plantear una propuesta a los señores miembros de esta Comisión, con el fin de llegar a un acuerdo.

Comenzando por el aspecto estructural o formal, pienso que podríamos hacer de estos dos artículos uno solo. Concretamente, la segunda parte de éste sería el actual artículo 7º, que establece los cometidos.

En ese sentido, propongo la siguiente redacción: "La Comisión Honoraria tendrá el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo, al Banco Central del Uruguay y a la Superintendencia de Institución de Intermediación Financiera en materia de seguros y reaseguros. Podrá a esos efectos proponer también textos legales y reglamentarios." No agregaría nada más que esto, porque toda esa otra enumeración da la sensación de que se trata de un órgano poco menos que con iniciativa legislativa.

SEÑOR RICALDONI.- Pienso que se debería aclarar que dicha propuesta se hará al Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- No me parece conveniente, porque puede hacerlo al Banco Central.

SEÑOR RICALDONI.- Entonces, deberíamos especificar a quiénes se podrá hacer dicha propuesta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a la primera parte de este nuevo artículo --el señor senador Astori podrá comprobar ahora que he dejado esto para el final porque puede generar algún tipo de inconveniente--, pienso que, en suma, debemos decidir quiénes serán los representantes.

Concretamente, propongo la siguiente redacción: "Créase una Comisión Honoraria integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, que la presidirá, un representante del Banco Central de Uruguay, uno del Banco de Seguros del Estado y tres delegados del sector privado designados por dicho Ministerio a propuesta de las compañías de seguros y reaseguros que operan en plaza, de los empleados de esas empresas y de quienes ejercen actividad de intermediación en la materia. La reglamentación regulará la forma de designación de los integrantes de esta Comisión. El Ministerio de Economía y Finanzas suministrará los recursos necesarios para su funcionamiento."

SEÑOR CASSINA.- Creo que con la redacción que ha propuesto el señor Presidente, en lo que tiene que ver con los representantes de los empleados, se crearía un problema y, probablemente, de manera involuntaria colocaríamos al Poder Ejecutivo ante otra dificultad. No es lo mismo hablar de representantes de los funcionarios del Banco de Seguros, que de los representantes de los empleados de las compañías aseguradoras, porque no pertenecen a la misma agremiación. Es más; no sé si existe una agremiación de empleados de compañías aseguradoras. Por eso digo que al Poder Ejecutivo se le plantearía un problema de difícil solución.

Teniendo eso en cuenta, había previsto una redacción

similar en la que se estableciera la designación por parte del Ministerio de tres delegados del sector privado, a propuesta de las compañías de seguros y reaseguros que operan en plaza, de quien ejerce la actividad de intermediación en la materia y de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay.

Aclaro que me parece plausible la propuesta del señor Presidente, pero se crearía un problema de representatividad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Brevemente quisiera aclarar que el sentido de la propuesta es que no hacemos referencia, en general, a las organizaciones del sector privado representativas de sus áreas de actividad, ya que de esa manera estaríamos congelando en la ley una representatividad gremial que no es competencia de ella. Además, esto está vinculado a lo que ha dicho el señor senador Cassina en el sentido de que habrá empleados de una y otra agremiación. Es decir que en este proyecto de ley estamos dirimiendo una cuestión de representatividad gremial que, repito, no está dentro de mi órbita. En la reglamentación tenemos que buscar la forma de incentivar a los empleados para que encuentren la manera de presentar un candidato común. Esto también puede ocurrir, en materia de compañías, que estén organizadas en más de una gremial --como es común que pase en otros sectores--, por lo que, a mi juicio, no creo que sea pertinente que la iniciativa entre en esa definición específica y particularizada de quién tiene la representatividad del sector trabajador o empresarial. En algunos casos esa dificultad no se da cuando hay una representación general, como ocurre en la Cámara de Comercio, que no tiene otra actividad en potencial conflicto de competencia.

Por todas estas razones se ha presentado de esta forma, porque es congruente con la no individualización o denominación de entidades presentes y representativas, dejando eso librado a la reglamentación y al contacto que puedan tener los propios interesados, a los efectos de promover sus candidaturas comunes para dichos puestos.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Estoy de acuerdo con lo que ha expresado el señor Presidente, pero desearía incorporar algún concepto complementario.

Pienso que no sería adecuado el hecho de plasmar en una ley la integración de una Comisión Honoraria para el tema específico de los seguros, de la que formara parte la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay. Sabemos que dicha organización tiene una determinada estructura que responde a los intereses de los empleados bancarios. En el Uruguay los seguros están administrados por una institución que recibe el nombre de banco, y aglutina a sus funcionarios, pero no necesariamente tienen idéntica problemática el personal de esta organización con los empleados de las compañías aseguradoras.

En lo que me es personal, creo que no corresponde y en el caso de que se planteara esta situación, sería partidario de que la integración de la Comisión fuera nula.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: vuelvo a aclarar que lo del nombre es por el tipo de denominación que tiene el sindicato. Nuestra propuesta es que estén representados los empleados del Banco de Seguros del Estado, ya que sobre esta materia poseen amplios conocimientos, la han estudiado y tienen propuestas como institución. Es con la opinión de ellos que entiendo se beneficiaría la Comisión Honoraria. El hecho de decir Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay obedece exclusivamente a que dichos funcionarios están nucleados en ese sindicato, pero quiero aclarar que este personal pertenece al Banco de Seguros del Estado.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Voy a acompañar la propuesta del señor senador Blanco exceptuando la representación, tanto de los empleados de las compañías privadas, como de los del Banco del Seguros del Estado.

A mi entender, no son convenientes las representaciones sindicales dentro de comisiones asesoras, ya que las funciones sindicales están

ubicadas dentro de un ámbito que no es el de dirigir ni asesorar empresas de seguros ni ningún otro tipo de ellas. Sus funciones y sus cometidos son de naturaleza distinta, como la de defender sus intereses laborarles, primordialmente dentro del ámbito donde desarrollan sus tareas. A mi juicio, excedería mucho el concepto de lo que debe ser las funciones de un sindicato el darle esta injerencia y creo que sería un precedente que no debe tomarse de manera apresurada.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: cada vez me convenzo más --aceptando que son muy respetables los demás puntos de vista-- de la utilidad de esta comisión asesora, en la medida en que participen de ella también los trabajadores vinculados al tema del proyecto de ley que tenemos a estudio.

Me parece muy equivocado constreñir, limitar, circunscribir el papel de un grupo laboral, de un sector gremial a la reivindicación del salario o de cualquier otro de los términos vinculados a la relación de trabajo. Eso es justamente lo que termina creando fricciones y enfrentamientos que muchas veces son más consecuencia de la falta de un lugar para sentarse y discutir otros temas ajenos a la reivindicación propiamente laboral que de la diferencia en cuanto a los puntos de vista.

A mi entender, la Comisión, con la redacción que propone el señor senador Blanco para el segundo inciso, mejora sensiblemente la propuesta del Poder Ejecutivo y, naturalmente, lo voy a apoyar. Va de suyo que si estoy de acuerdo con él, también lo estoy en el sentido de crear la Comisión. Pero creo que ella debe contar con la representación laboral y ésta debe ser a través de AEBU. Sobre esto último quiero expresar lo siguiente. En esta Asociación están representados,

indiscutiblemente, todos los sectores de la banca oficial y de la privada, de modo que la sigla AEBU, no sólo está referida a aspectos puntuales en cuanto a su papel concreto, a través de lo que establecen sus estatutos, sino también por otra razón. El Banco Central va a tener un papel muy importante en lo que tiene que ver con el funcionamiento de las compañías que ingresen al mercado de seguros. Esta institución va a controlar y a autorizar o no el mercado seguros. Entonces, no está pensada solamente la representación de AEBU en términos del Banco de Seguros, sino del propio Banco Central, cuyos funcionarios de jerarquía también van a tener participación permanente si este proyecto se convierte en ley.

Incluso, podría ir un poco más lejos. Creo que una de las formas de hacer que este sistema nuevo funcione es que sus actores, sus protagonistas, se convenzan de las ventajas que tiene este sistema y que contribuyan a mejorar lo que sea necesario, ya que, naturalmente, todo es perfectible.

Este es un ámbito civilizado, pacífico, serio y responsable en el que se puede discutir y formular propuestas que sean relevantes. Repito que limitar el papel gremial a la reivindicación salarial o a todo lo vinculado al contrato de trabajo es tan equivocado como aceptar la participación de las fuerzas sindicales en actividades ajenas a lo que son los intereses directos y específicos.

Por último, me pregunto si no sería, inclusive a estos efectos, más adecuado, que así como hay dos representantes del sector privado, que haya dos por parte de los trabajadores, para que no parezca que hay una especie de ranqueo en el cual, quien menos importancia tiene en cuanto a la participación dentro de la Comisión, sea el sector de los trabajadores.

Realmente no entiendo --y no sé por qué el señor senador Cadenas Boix sonríe-- por qué se piensa que es más importante el asesoramiento, si de integrantes se trata, de las empresas aseguradoras que no sabemos quiénes son, porque todavía no hay ninguna, que el del sector de los trabajadores que ya está en el país.

Entonces, apruebo el segundo inciso; creo que habría que hacerle los ajustes de texto correspondientes al primer inciso y, concretamente, propongo que el número sea elevado a 7, designando dos representantes también del sector de los trabajadores en esta Comisión Asesora. Es decir que la integrarían el Presidente, que es el Ministro de Economía y Finanzas, un representante del Banco de Seguros del Estado, uno del Banco Central, dos del sector privado y dos de AEBU.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer un comentario sobre esto con la intención de llegar a un acuerdo. En primer lugar, para aclarar que cuando leí la propuesta que los señores senadores conocen, incurrí en un error, ya que la redacción que dí era de tal naturaleza que excluía expresamente la representación de los funcionarios del Banco de Seguros del Estado. Aclaro que no era esa la intención, porque yo mencionaba a los empleados de dichas empresas, refiriéndome así a las empresas privadas, por lo que quedaban excluídos. Reitero que no era esa la intención, de manera que la redacción que propondría es la siguiente: ..."y los empleados de dichas empresas públicas y privadas que actuan en

materia de seguros". Es decir que mi preferencia sería que hubiera un delegado de quienes trabajan en materia de seguros.

En segundo lugar, no creo que en ese sentido se dé una mayor preferencia a un tipo de entidades patronales en un caso y a trabajadores en otro, porque según se puede observar, en esta forma de integración cada uno tiene un delegado. El Ministerio de Economía y Finanzas, uno; el Banco Central, uno; Banco de Seguros, uno; las empresas privadas en materias de seguros, uno; intermediarios y corredores, uno; empleados de empresas de seguros públicas y privadas, uno. O sea que se trata de un delegado para cada uno, hay absoluta igualdad entre ellos. Quería clarificar esto porque no se hace ninguna discriminación y todos los organismos y entidades representadas allí, actuan a través de un delegado. Insisto en que señalar por su nombre a una entidad gremial representantiva de los sectores en los que sabemos --por lo que se ha dicho en Sala-- que no existe unidad de representación, equivale a que la Comisión estuviera ahora recomendando al Senado una definición en materia de representatividad gremial y me parece que no es ese el espíritu de la norma o por lo menos el de quien habla al proponer esa fórmula de participación. De ninguna manera me resulta violento, --todo lo contrario-- que quienes están trabajando con este tipo de instituciones puedan tener voz en un organismo de carácter asesor. Me parece que es lógico que sea así y por eso es que lo he propuesto.

materia de seguros". Es decir que mi preferencia sería que hubiera un delegado de quienes trabajan en materia de seguros.

En segundo lugar, no creo que en ese sentido se dé una mayor preferencia a un tipo de entidades patronales en un caso y a trabajadores en otro, porque según se puede observar, en esta forma de integración cada uno tiene un delegado. El Ministerio de Economía y Finanzas, uno; el Banco Central, uno; Banco de Seguros, uno; las empresas privadas en materias de seguros, uno; intermediarios y corredores, uno; empleados de empresas de seguros públicas y privadas, uno. O sea que se trata de un delegado para cada uno, hay absoluta igualdad entre ellos. Quería clarificar esto porque no se hace ninguna discriminación y todos los organismos y entidades representadas allí, actuan a través de un delegado. Insisto en que señalar por su nombre a una entidad gremial representantiva de los sectores en los que sabemos --por lo que se ha dicho en Sala-- que no existe unidad de representación, equivale a que la Comisión estuviera ahora recomendando al Senado una definición en materia de representatividad gremial y me parece que no es ese el espíritu de la norma o por lo menos el de quien habla al proponer esa fórmula de participación. De ninguna manera me resulta violento, --todo lo contrario-- que quienes están trabajando con este tipo de instituciones puedan tener voz en un organismo de carácter asesor. Me parece que es lógico que sea así y por eso es que lo he propuesto.

En cambio, no me avendría a la definición de una entidad concreta para que los representara.

Quisiera sugerir ahora que si estamos de acuerdo en todas las representaciones que se han mencionado, excepto en el caso de los trabajadores, podíamos hacer una consulta votando al respecto, a efectos de dirimir este punto porque, de lo contrario, las razones que hemos escuchado en un sentido o en otro --lo digo con todo respeto y consideración-- probablemente no nos permitirían avanzar mucho más en el terreno de convencernos los unos a los otros. Entonces, invitaría a la Comisión a pronunciarse sobre las siguientes alternativas que se han manejado en lo que refiere a la representación de los trabajadores. Una de las alternativas es la de que esa representación corresponda a un delegado de AEBU; otra propuesta es que sea un delegado de los empleados de las empresas públicas o privadas que actuan en ese sector de seguros; y la tercera, formulada por el señor Senador Ricaldoni que haya dos delegados de AEBU. Creo que en ese orden fueron planteadas.

SEÑOR RICALDONI.- Retiro mi propuesta en beneficio de que haya un representante de AEBU y otro de las empresas aseguradoras.

SEÑOR ASTORI.- También yo adhiero a esa postura. Pongamos un representante de los empleados de las empresas privadas y uno de AEBU y llegaríamos, así, a siete. En resumen, sería

de la siguiente manera: Ministerio de Economía y Finanzas que preside; Banco Central; Banco de Seguros; empresas privadas de seguros; corredores e intermediarios; AEBU; empleados de las empresas privadas incluyendo las intermediarias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Adelanto que estoy de acuerdo con esa fórmula.

SEÑOR BOUZA.- Comenzaría diciendo algo parecido a lo que dijo hace poco rato el señor senador Ricaldoni: a medida que va avanzando la deliberación sobre este tema en el cual he estado muy callado, cada vez me convenzo más, pero a la inversa del señor senador Ricaldoni de la razón que tenía en su propuesta el señor senador Alonso Tellechea. A esta altura, estamos ya creando una Asamblea, no un Consejo Consultivo. Todos hemos coincidido en que la gran dificultad ha estado en no poder encomendarle esa tarea de asesoramiento a quien es el interesado, es decir a los asegurados. Me pregunto si de actuar bien el Banco Central, a través de su Superintendencia o a través de su Directorio, o el Poder Ejecutivo son los representantes del interés general y en consecuencia aquellos que se van a preocupar de que la reglamentación y el funcionamiento de la actividad aseguradora en el país, tanto a través del Banco de Seguros como de las empresas privadas que van a participar en este mercado, se cumplan de la mejor forma y al servicio del interés de los usuarios. Por lo tanto, coincidiendo con el planteo del señor senador Alonso

Tellechea creo que las facultades ya atribuidas al Poder Ejecutivo, al Banco Central y a la Superintendencia de este último son suficientes como para intervenir en esa actividad defendiendo el interés general. Esto otro es tratar, como se ha hecho tantas veces en este país, de dar participación a distintos sectores, terminando casi en una corporativización de nuestra organización política y social, esto es malo, porque en definitiva lo único que hace es fraccionar, dividir y enfrentar. La obligación de defender el interés general la tiene el Estado que debe hacerlo bien y creo que tenemos que legislar para que lo haga en este sentido. Por el contrario, crear este tipo de organizaciones sólo va a generar expectativas que no podrán ser satisfechas y ámbitos para el conflicto.

SEÑOR CASSINA.- Estoy seguro de que no fue la intención del señor senador Bouza, pero creo que el hecho de vincular mi fundamento a favor de la participación de las entidades privadas en una labor de asesoramiento, dándoles responsabilidades sociales, con experiencias corporativistas, del tipo de las falangistas, fachistas o, en algún caso, de las peronistas, me parece algo tan alejado de la realidad --y estoy midiendo los términos-- que sólo se puede explicar por lo avanzado de la hora y por el tiempo que llevamos trabajando en el día de hoy. Para nosotros eso no es corporativismo, sino formas de dar participación a sectores sociales en asuntos de interés general, con la salvedad de que las decisiones políticas las toman los poderes políticos del Estado, integrados representativamente en función de una estructura de partidos políticos.

SEÑOR ASTORI.- Deseo dejar constancia de que comparto integralmente lo dicho por el señor senador Cassina.

SEÑOR BOUZA.- Debo aclarar que lo que dije no tiene nada que ver con la hora ni con el tiempo que llevamos trabajando, sino que es lo que siento. Lo digo con todo respeto para con las opiniones discrepantes y, por lo tanto, reclamo lo mismo para mis puntos de vista.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo que ahora se presenta otra vertiente en el pronunciamiento de la Comisión, ya que me parece que el señor senador Bouza propondría que no haya ningún integrante.

SEÑOR ASTORI.- Advierto que simplemente hemos oído la opinión del señor senador Bouza, que respeto mucho, pero

no deja de ser un punto de vista más. Por lo tanto, sugiero que el señor Presidente ponga a votación la integración de siete miembros que hemos propuesto con el señor senador Ricaldoni.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el primer párrafo de este artículo que diría: Créase una Comisión Honoraria integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, que la presidirá, uno del Banco Central del Uruguay, uno del Banco de Seguros del Estado y cuatro delegados del sector privado designados por dicho Ministerio a propuesta de las compañías de seguros y reaseguros que operan en plaza, de quienes ejercen actividad de intermediación en la materia, de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay y de los empleados de las empresas aseguradoras privadas.

(Se vota:)

5 en 9. Afirmativa.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a rectificar la votación.

(Se vota:)

7 en 9. Afirmativa.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el segundo párrafo de este artículo que expresaría: La Comisión Honoraria tendrá el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo, al Banco Central del Uruguay y a la

Superintendencia de intermediación financiera en materia de seguros y reaseguros. Podrán a esos efectos proponerles también textos legales y reglamentarios.

(Se vota:)

7 en 9. Afirmativa.

A los efectos de que quede constancia en la versión taquigráfica, expreso que el "nomen juris" de este artículo es: "Comisión Honoraria Asesora".

Hemos terminado de considerar los artículos proyectados por el Poder Ejecutivo. Réstaría considerar los artículos sustitutivos y los aditivos, entre los que me permito mencionar uno de mi autoría. El último artículo propuesto dice que el Banco de Seguros del Estado se regirá por el Derecho privado, salvo en lo que la Constitución expresamente disponga otra cosa. Podrá realizar las actividades de su giro en el exterior de la República. Este artículo tendría como "nomen juris": Banco de Seguros del Estado. No sé si se desea considerar este artículo o descartarlo.

SEÑOR RICALDONI.- En primer lugar, quisiera saber cuál es el alcance que se trata de dar con este artículo al régimen jurídico del Banco de Seguros del Estado y si, cuando se refiere a que se regirá por el Derecho privado, se habla solamente de lo que tiene que ver con su gestión o también con la situación de su personal o con su patrimonio.

Si decimos que solamente se regula por el Derecho Privado, pienso, por ejemplo, que escaparía a la órbita de contralor propio de un Ente Autónomo vinculado jerárquicamente, a través de un determinado Ministerio al Poder Ejecutivo. En tal sentido, podría entenderse que a partir de ese momento está fuera del contralor del Tribunal de Cuentas. Por lo tanto, decir tan escuetamente que se regirá por el Derecho Privado sin establecer claramente en qué aspecto se regula por éste me plantea estas interrogantes.

SEÑOR CASSINA.- Si bien no me encuentro del todo bien, no me voy a oponer a seguir trabajando en el día de hoy si la Comisión así lo decide. Desde mi punto de vista, hay dos o tres aspectos que tal vez fuera conveniente analizarlos, por ejemplo, mañana de tarde. Uno de ellos está vinculado con lo que planteó el señor Presidente. En tal sentido, recuerdo que algo he adelantado en Comisión, en el sentido de que una fórmula tan escueta me causa temor por los problemas que pueda generar en la práctica, por ejemplo, entre el Banco de Seguros y el Tribunal de Cuentas o con el propio Poder Ejecutivo.

Muy probablemente, los señores senadores no tuvieron tiempo de estudiar un proyecto elaborado por funcionarios y técnicos del Banco Central, en virtud de que hemos estado trabajando de continuo, al que se refirió el señor senador Elso Goñi en el día de ayer, y que anteriormente solicité fuera repartido. En dicho trabajo, en primera instancia se alude a las normas referidas a la derogación del monopolio y a la situación en que queda el Banco de Seguros. En tal sentido, señalo que aquí se planteaba que la derogación del monopolio

--decretada ahora por la ley-- operaría dentro de tres años.

Volviendo al análisis del mencionado proyecto, debo decir que más adelante contiene normas bastante extensas referidas a la Superintendencia y figura un Capítulo III relativo a la Ley Orgánica del Banco de Seguros del Estado que he leído muy por encima. De todas formas, estoy en condiciones de adelantar que contiene algunas disposiciones que yo creo podríamos estudiar con más detenimiento, porque el Senado tendrá tiempo suficiente para aprobar este proyecto sin que ello signifique que deba votarlo el último día y a última hora. Asimismo, el artículo 18 me parece innecesario en lo que hace a la denominación como así también al domicilio. En lo que tiene que ver con el objeto, declaro no tener presente las normas actuales de seguros, pero a través de esta disposición se le atribuiría las facultades de adquirir carteras de otras empresas de seguros; colocar en deuda pública, un valor de fácil y segura realización, las reservas técnicas que corresponden a cada clase de riesgo; efectuar préstamos sobre sus pólizas de seguros; etcétera. Por otro lado, dicho proyecto también contiene una norma referida al patrimonio del Banco, el que estará compuesto por un determinado capital, las reservas, entre otros. A su vez, hay otra disposición que refiere a las utilidades y al destino de las mismas. Por su parte, el artículo 23 alude a cómo se obtienen las utilidades líquidas, mientras que el 24 trata de exenciones tributarias, que, estimo yo, algunas debe tener el Banco y, de todas formas, se necesita la iniciativa del Poder Ejecutivo. Mientras tanto, el artículo 25 versa sobre administración, lo que no me parece de gran necesidad. Concretamente, modifica la integración del Directorio de cinco a tres miembros, lo que no constituye un tema nuevo. El

artículo 26 refiere al mandato del Directorio, el 27 a su quórum y el 28 a la representación. Confieso que todos estos temas me parecen absolutamente innecesarios en este momento. Por el contrario, el artículo 29 apunta a un tema que creo planteaba el señor senador Ricaldoni, que es la relación del Banco con su personal, es decir, el Estatuto del Funcionario. Si bien se trata de una norma bastante general, poco precisa, entiendo que da una mayor flexibilidad en la relación entre el Banco y sus funcionarios. Asimismo, el artículo 30 establece que el contralor externo estará a cargo del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con las normas legales vigentes. Mientras tanto, el artículo 31 habla de la intervención preventiva del Tribunal de Cuentas a través de delegados o auditores, y el 32 expresa que en los gastos propios de sus giros, como empresa de seguros y reaseguros, el Banco de Seguros del Estado actuará con total autonomía, estando sólo sometido al contralor del resultado de su gestión por parte del Tribunal de Cuentas y/o de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros. Creo que se trata de una norma que sería interesante examinar, aunque no con este texto. Pienso que es importante referir al control del Poder Ejecutivo, que, obviamente, no puede quedar de lado. En tal sentido, advierto que no se lo soslaya, por más que esta norma no diga nada al respecto, porque figura en la Constitución. Por su parte, el artículo 33 alude a los ejercicios económicos; el 34 a los títulos ejecutivos --considero que el Banco debe tener una fórmula al respecto-- y el 35 establece que el Banco deberá constituir todas las reservas necesarias que permitan poner en salvaguarda los intereses de los asegurados y las que, además, pongan a cubierto de toda contingencia el patrimonio de la Institución. Asimismo, el artículo 36 alude al patrimonio del Banco y a la

responsabilidad del Estado, mientras que el 37 está recogido --es la obligación de los organismos del Estado de asegurarse en el Banco de Seguros-- en el artículo 1º que votamos en el día de hoy.

Estimo que tal vez sería prudente darnos unas horas para examinar estas disposiciones, que podría llegar a ser de utilidad establecer.

Reitero, no descarto una solución como la que propone el señor Presidente, pero me parece que puede significar una fuente de conflicto.

Por otro lado, hay un tema de gran importancia, que puede ser objeto de una disposición transitoria; concretamente, me refiero a la fecha en que comenzará a regir la desmonopolización. En tal sentido, cabe preguntarse si le vamos a otorgar al Banco de Seguros un plazo de cierta extensión para prepararse previamente al mercado. Lógicamente, se trata de una decisión política, que, sea cual sea la que adopte la Comisión, puede replantearse en Sala. De todas formas, sería conveniente que fuéramos considerando ese punto.

Por último, está el tema de la responsabilidad civil por accidentes en el transporte terrestre y el del seguro obligatorio en ese sentido. Recuerdo que son temas que venían planteados en el proyecto de la Cámara de Representantes, que también figuran en una iniciativa que había elaborado el Banco de Seguros y que nos hizo conocer cuando la Comisión de Hacienda consideró el proyecto elaborado por la Cámara de Representantes en 1991.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Debo decir que por razones de tiempo no he podido examinar en profundidad el proyecto de Carta Orgánica elaborado por el Banco de Seguros del Estado. De todas maneras, creo que en muchas de las disposiciones no cambia lo que es la esencia actual del organismo, salvo en una que me parece muy importante y que considero que deberíamos aceptarla. Me refiero al artículo 32.

Tengo entendido que en otros Entes Autónomos como, por ejemplo, el Banco de la República opera un sistema parecido, que consiste en que en los gastos propios de su giro como empresa de seguros y reaseguros, el Banco de Seguros del Estado actuará con total autonomía, estando sometido sólo al contralor del resultado de su gestión por parte del Tribunal de Cuentas.

A mi juicio, deberíamos encontrar una redacción que comprendiera también lo propuesto por el señor senador Blanco.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo consultar a la Comisión sobre el régimen de trabajo. Tenemos por delante la consideración de tres temas: por un lado, el régimen jurídico del Banco de Seguros, por otro, la posible inclusión en este proyecto de ley de disposiciones sustantivas sobre seguros de responsabilidad y, por último, la posibilidad de incluir una norma transitoria que condicione la efectividad de la derogación de los monopolios.

SEÑOR BOUZA.- Deseo señalar que por los motivos que expresaba el señor Presidente relativos a la perentoriedad de los plazos y a las características del Mensaje del Poder Ejecutivo, al reducir la propuesta al aspecto concreto de la derogación del monopolio y del

funcionamiento de un régimen abierto --y como consecuencia la no inclusión en esta iniciativa de otras materias--, se tuvo la intención de simplificar el proyecto de ley, a los efectos de poder darle el tratamiento que correspondería a una ley de urgencia. Sin embargo, al tratarse de una ley de contenido muy amplio, es difícil poder aprobarla rápidamente en base a los trámites que establece la Constitución.

En cuanto a la consideración de estos temas, propongo tratar primeramente lo que se refiere a reglamentar los contratos de seguros, es decir, lo planteado por ANETRA. Al respecto, adelanto mi posición negativa. De esta manera soy coherente con la postura que adopté en la Comisión al no votar el artículo 2º del proyecto de ley, que finalmente no fue sancionado.

En definitiva, creo que no debemos incluir --esto no excluye que en otras iniciativas y en otra oportunidad se pueda hacer-- una regulación de los contratos de seguros.

En cuanto a la discusión acerca de si la derogación del monopolio tendrá un plazo o comenzará a regir a partir de la entrada en vigencia de la ley, desde mi punto de vista el tema está contemplado en el proyecto de ley. Aun cuando mi posición pueda no ser la de contemplar un plazo muy amplio, admito que esto está comprendido dentro de las características de.

Con referencia a la incorporación de normas de la Carta Orgánica del Banco de Seguros --ya lo hemos ido realizando en la Comisión a medida que el señor senador Cassina daba a conocer el texto que trajo-- tengo, en principio, la misma objeción que planteaba con respecto a la inclusión de artículos sobre contratos de seguros, salvo que se hiciera una selección tan ajustada como para incluir solamente una o dos

funcionamiento de un régimen abierto --y como consecuencia la no inclusión en esta iniciativa de otras materias--, se tuvo la intención de simplificar el proyecto de ley, a los efectos de poder darle el tratamiento que correspondería a una ley de urgencia. Sin embargo, al tratarse de una ley de contenido muy amplio, es difícil poder aprobarla rápidamente en base a los trámites que establece la Constitución.

En cuanto a la consideración de estos temas, propongo tratar primeramente lo que se refiere a reglamentar los contratos de seguros, es decir, lo planteado por ANETRA. Al respecto, adelanto mi posición negativa. De esta manera soy coherente con la postura que adopté en la Comisión al no votar el artículo 2º del proyecto de ley, que finalmente no fue sancionado.

En definitiva, creo que no debemos incluir --esto no excluye que en otras iniciativas y en otra oportunidad se pueda hacer-- una regulación de los contratos de seguros.

En cuanto a la discusión acerca de si la derogación del monopolio tendrá un plazo o comenzará a regir a partir de la entrada en vigencia de la ley, desde mi punto de vista el tema está contemplado en el proyecto de ley. Aun cuando mi posición pueda no ser la de contemplar un plazo muy amplio, admito que esto está comprendido dentro de las características de.

Con referencia a la incorporación de normas de la Carta Orgánica del Banco de Seguros --ya lo hemos ido realizando en la Comisión a medida que el señor senador Cassina daba a conocer el texto que trajo-- tengo, en principio, la misma objeción que planteaba con respecto a la inclusión de artículos sobre contratos de seguros, salvo que se hiciera una selección tan ajustada como para incluir solamente una o dos

disposiciones --adelanto que quizá no me pronuncie ni a favor ni en contra--, como podrían ser la mencionada por el señor senador Cadenas Boix, que creo es la prevista en el artículo 32 del proyecto elaborado por los funcionarios del Banco de Seguros, o a la que se refería el señor Presidente de la Comisión con respecto a la competencia del Banco para tener actividad fuera del país.

Si se sancionara una norma con estas características --me parece bueno que el Banco se prepare para tener actividad aseguradora de bienes y personas fuera del territorio nacional--, tal vez habría que establecer que aquellas empresas privadas que obtengan la autorización de las autoridades nacionales, también pueden obtener, esas mismas facultades. Creo que lo que estamos tratando de lograr es un régimen de equilibrio y de igualdad para las condiciones de todos los que vayan a participar en el mercado.

En consecuencia, mi propuesta consistiría en excluir de este proyecto de ley la consideración de normas relativas a contratos de seguros, analizar la propuesta con respecto a la entrada en vigencia del régimen de libertad frente al monopolio vigente y seleccionar algunas de las propuestas que hacen referencia a la Carta Orgánica del Banco de Seguros. Creo que con este criterio estaríamos en condiciones de concluir nuestro trabajo dentro de los plazos que tiene la Comisión. De esta forma, se llegaría a una situación de compatibilidad con el criterio del Poder Ejecutivo para elegir la vía constitucional de ley de urgencia, ya que no puede ser una ley demasiado extendida debido a las materias que abarca. Por consecuencia, se acentuaría todo el contenido de la iniciativa en la derogación del monopolio y en la regulación de los efectos de una actividad libre en materia de seguros.

Hago moción en ese sentido, porque me parece que si pretendiéramos algo más, seguramente no culminaríamos nuestro trabajo y ocasionaríamos dificultades al propio Senado cuando se iniciara el estudio de este tema. Además, se correría el riesgo, por el propio mecanismo constitucional, de que finalmente el proyecto de ley se aprobara por incumplimiento de los plazos, sin haberse incorporado las modificaciones que, por un consenso muy cercano a la unanimidad, la Comisión ha incorporado a la iniciativa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR RICALDONI.- Comparto totalmente lo expresado por el señor senador Bouza.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como existe un consenso sobre la fórmula presentada por el señor senador Bouza, correspondería no incorporar las normas sobre contratos de seguros. Por lo tanto, habría que discutir lo relacionado con el plazo a partir del cual entraría en vigencia la derogación.

Sería bueno que algún señor senador formule una propuesta concreta en cuanto a cuál sería el plazo durante el cual no entraría en vigencia el régimen resultante del artículo 1º del proyecto de ley sustitutivo.

SEÑOR ASTORI.- Esta redacción que estamos considerando propone un plazo de 3 años a partir de la sanción de esta ley.

SEÑOR ZUMARAN.- Soy un caluroso defensor de esa tesis y en caso de que este artículo se sancionara, revisaría mi posición de voto negativo respecto a algunas de las disposiciones de este proyecto de ley.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Entiendo que el Banco de Seguros debe ajustarse a las nuevas reglas de la concurrencia con otras compañías. Creo que es un derecho innegable que debe tener como entidad que desarrolla ese tipo de actividades. Sin embargo, frente a ello contrapongo el derecho de los usuarios del servicio, a quienes hoy, con razón, recordaba el señor senador Grenno.

Como representante del interés general, en lo que a mí concierne, me siento más inclinado por los intereses de los usuarios que por el interés particular del Banco de Seguros.

SEÑOR BOUZA.- La Secretaría ha estado muy diligente en su trabajo y ya nos ha acercado el texto del 1º al 7º de los artículos aprobados. Sin embargo, no contamos con uno que, si mal no recuerdo, se refiere a plazos y que también ya fue aprobado. Me gustaría conocer su texto, considerando que hemos hecho muchas modificaciones.

SEÑOR ASTORI.- El señor senador se refiere al artículo 4º. En este caso, no hay problemas de compatibilidad, porque si se aprobara una disposición transitoria como la que estamos considerando, obviamente el artículo 4º en su conjunto funcionaría a la luz de esa norma.

Inclusive, cuando consideramos el artículo 4º --no sé si lo recuerda el señor senador Bouza-- dejamos constancia expresa de que no había inconsistencia entre esta propuesta y la aprobación de un período de transición.

SEÑOR BOUZA.- Deseo aclarar que no quería marcar contradicciones cuando hice alusión a esta iniciativa. En mi concepto, el artículo 4º establece que tanto el Banco de Seguros como las empresas aseguradoras privadas --las que actualmente operan y la que se puedan incorporar-- tienen un plazo que nace, en primer lugar, de la reglamentación de esta ley por parte del Poder Ejecutivo y, en segundo término, a partir de la reglamentación que se estipula en 90 días más, que pueden ser prorrogables a un año.

A eso agrego el plazo de tramitación de esta ley de urgencia que, si no me equivoco, todavía tiene 60 días. Es decir que tenemos 60 días más 90 del primer plazo --que hacen un total de 150 días--, más un año y lo que el Poder Ejecutivo demore en reglamentarla. De esta manera, llegamos a casi dos años. Entonces, me pregunto si sería razonable agregarle otro plazo a éste que surge del propio texto de la ley y trasladar, prácticamente, el contenido central del proyecto al segundo tramo del próximo período de Gobierno.

SEÑOR ASTORI.- A continuación voy a hacer una brevísima aclaración sobre un aspecto que no hace al fondo del planteamiento del señor senador Bouza.

Para las nuevas empresas que se instalen, regirá el artículo 3º, que es el precedente, en donde también se establecen plazos coherentes con los del artículo 4º. Simplemente digo esto, porque al comienzo de su exposición, el señor senador Bouza dijo que habría que corregir eso. Reitero que ya está contemplado en el artículo 3º.

El plazo de sanción de la ley, sinceramente, no lo contaría; entraremos a operar sobre este problema una vez que haya ley. No creo que el Banco piense transformarse ahora con la convicción de que exista la ley, sino que lo hará cuando esté sancionada.

Por otra parte, sobre los plazos que plantean los artículos 3º y 4º, pero sobre todo este último, creo que tienen que ver mucho más --según lo dice su propio texto-- con el ajuste del Banco de Seguros del Estado a la nueva situación creada por la ley que con su transformación interna como institución. En mi opinión, esto tendría que producirse aunque no hubiera una ley de desmonopolización, porque como ya lo hemos

dicho acá --no pretendo reingresar ahora en este tema--, a nuestro juicio, no funciona bien, lo que se traduce en los resultados que hemos analizado y vemos en la práctica.

Entonces, el plazo de transición --que, como decíamos anteriormente, este proyecto que se distribuyó a partir de la iniciativa del señor senador Cassina, fija en tres años-- está establecido para que el Banco se transforme por dentro, como institución, y cuente con una nueva organización, estructura y criterios de gestión, recogiendo, entre otras cosas, disposiciones que también están acá y que como decía el señor senador Bouza --lo cual comparto-- es un poco apresurado incorporar ahora, salvo algunos aspectos muy específicos y evidentes a la vista de la Comisión. En ese sentido, me da la impresión de que el Banco debería disponer de un período largo --que se podría discutir-- para transformarse por dentro en una institución más eficiente de lo que es ahora y no para ajustarse meramente a la ley, como lo indica el artículo 4º.

SEÑOR CASSINA.- Considero que el señor senador Bouza realiza una suma de plazos que no es lo que corresponde hacer, de acuerdo con los textos. Si nada decimos respecto a un plazo especial de vigencia de esta ley, ésta entra en vigencia de hecho --de derecho entra en vigencia a los 10 días de su promulgación--, dictada la reglamentación del Poder Ejecutivo. El otro plazo de 90 días es para que el Banco de Seguros y las compañías privadas existentes se ajusten a la reglamentación. Por lo tanto, el Banco de Seguros --léase bien el artículo 4º-- nunca tiene el plazo de un año, sino de 90 días, para ajustarse a la reglamentación.

Por otra parte, el plazo de un año es para aquellas empresas

privadas que funcionan hoy en día y que presenten un plan que a juicio del Poder Ejecutivo sea adecuado. Entonces, para el Banco de Seguros del Estado, la desmonopolización, de hecho, opera a los tres meses de la vigencia de la ley, que es el plazo máximo que tiene el Poder Ejecutivo para dictar la reglamentación. Si lo hace en 30 días, ésta opera en ese término. Existen dos aspectos diferentes a considerar. Una cosa es que el Banco de Seguros del Estado se ajuste a la reglamentación que dicta el Poder Ejecutivo en esta materia y, otra, que a su vez se reestructure internamente a fin de estar en condiciones de competir en un régimen de libertad. El plazo que nosotros estamos pidiendo en la disposición transitoria hace a lo segundo y no a lo primero, para lo que tiene un plazo inexorable de 90 días a partir de la fecha de dictada la reglamentación.

SEÑOR ASTORI.- Esta reflexión del señor senador Cassina contribuye a precisar y reforzar el tema de los plazos que estamos discutiendo. Repito que no contaría el plazo de sanción de la ley, porque ésta lo será para todos, inclusive para el Banco Central, una vez sancionada. Creo que son conceptualmente --y no cronológicamente-- diferentes el período para adaptarse a la ley y el necesario para transformarse como institución. Para que ocurra esto último --lo que supongo que queremos todos-- el Banco necesita un período más largo y es por eso que propongo, como iniciación de esta discusión, el plazo que está fijado en el proyecto de ley que ha sido distribuido en el día de hoy. Con esto recojo algo que ya estaba en el proyecto sancionado por la Cámara de Representantes en esta Legislatura, por el que aprobaba un período de transición que, si no recuerdo mal, era de dos años.

SEÑOR ALONSO.- Señor Presidente: creo que el tema ha sido lo

suficientemente difundido previo al debate de éste y del anterior proyecto de ley que, oportunamente, tuvo media sanción. Entiendo perfectamente el hecho de que existe cierta parte del espectro político que se ve inclinado a plantear o habilitar un plazo para que el Banco de Seguros se transforme o se reestructure, a los efectos de estar preparado para la competencia o la concurrencia con otras empresas.

Pienso que la reestructura sin competencia es de muy difícil emprendimiento y la reorganización del Banco o de cualquier empresa, si no tiene concurrencia, también lo es. A lo largo de la vida de todas las empresas del Estado --y este ha sido el motivo de cada uno de los Directorios-- se ha buscado su eficiencia, es decir, la forma de brindar los mejores servicios o de vender los productos de mejor calidad a menor precio, contribuyendo de esa manera al desarrollo del país.

En nuestra opinión, hay costos que deben ser asumidos tarde o temprano, y en la transformación de las empresas o del Banco de Seguros también habrá que asumirlos. La asunción del costo tendrá que corresponder a una parte de la sociedad o a su totalidad. En el caso de que asignáramos un plazo al Banco de Seguros para que se transformara, el costo de esa transición lo van a pagar los usuarios de esa institución. La otra hipótesis de trabajo consistiría en no otorgar un plazo para su reestructura. En este caso, los costos los va a asumir la sociedad en su conjunto, porque el Banco de Seguros no va a dejar de operar ni los funcionarios dejarán de tener sus cargos. Si dicha institución tiene problemas económicos o financieros, será la sociedad en su conjunto quien los asuma, como decía, a través de los subsidios de Rentas Generales se deberán destinar para que el Banco pueda seguir operando.

De modo que en cualquiera de las dos hipótesis existe una asunción de costos. En la primera de ellas, en la que se establecería un plazo determinado de gracia

para que el Banco pueda amoldarse, el costo lo asume determinado sector de la población, es decir, sus usuarios. En la segunda opción, si se aplica de inmediato la desregulación, los costos van a ser menores --puesto que no habrá ningún juego de medidas de artificio que oculten las ineficiencias-- y resultará más justo que los asuma la sociedad en su conjunto. En ese sentido, creemos que no se debe establecer un plazo específico de gracia al Banco de Seguros.

SEÑOR RICALDONI.- Debo señalar que este es un tema que, personalmente, me resulta mucho más difícil de resolver que todos los otros que se han analizado en el proyecto.

Existe un aspecto del tema que debería ser considerado más exhaustivamente. Me pregunto para qué es este plazo. Pienso que se trata de una cuestión central. Al respecto, el señor senador Astori "sottovoce" me indica que es para que el Banco se transforme.

SEÑOR ASTORI.- Agrego que es para que también se estudie en el país cuáles son los alcances de que esa disposición que figura en la propuesta del señor senador Blanco --que como objetivo final comparto, como ya lo he adelantado en esta Comisión-- funcione en un régimen de Derecho Privado. Se trata de un aspecto que hay que estudiar muy bien, por las propias objeciones que señalaba el señor senador Ricaldoni. No se puede hacer de un día

para el otro, porque es un tema muy delicado y pienso que para eso también se necesita un plazo.

SEÑOR RICALDONI.- Cabe señalar que también estamos dando un plazo de adaptación a las empresas privadas que en la actualidad forman parte del oligopolio. A mi juicio, se trata de algo distinto.

La adaptación del Banco de Seguros --en lo que tiene que ver con lo que puede ser por sí solo, sin que se modifique su Carta Orgánica-- significa un ajuste en la eficiencia de la gestión empresarial, pero no en lo relativo a asumir actividades que hoy no cumple. Precisamente, el Banco en la actualidad, ofrece todos los seguros posibles, unos en un régimen de monopolio, otros en uno de libre concurrencia con las empresas oligopólicas y, finalmente, los que efectúa con empresas del exterior, tal como lo veíamos en la mañana de hoy con una serie de ejemplos de contratos de seguros. Por lo tanto, para el Banco, el plazo no debe entenderse referido a abordar carteras de seguros que no esté realizando en la actualidad; en cambio, para otras empresas, la situación es distinta, ya que tienen hoy la posibilidad de contratar seguros de vida, de incendio y de hurto. Eventualmente, ellas podrían encarar, si tienen la autorización del caso, otros tipos de seguro, a los efectos de ofrecerlos a su clientela potencial. Desde ese punto de vista, podríamos pensar que existe una diferencia que, evidentemente, la hay.

El tema no es el de la actividad nueva, sino el de la eficiencia de una que ya está realizando y que, en lugar de hacerlo en un régimen de monopolio, lo hará en uno de libre competencia con otras empresas aseguradoras.

Por lo tanto, no creo que sea justificable pretender un plazo demasiado extenso para que el Banco mire hacia su interior y se pregunte qué es lo que podría mejorar. Pienso que en el trasfondo de todo esto se está pensando en proteger el mayor tiempo posible al Banco de Seguros en el sector más sensible, es decir, el de seguros de automotores. Precisamente, si hay un seguro que constituye el arquetipo de todo aquello a través de lo cual la gente hace hincapié para reclamar modificaciones del sistema de seguros del país, es el referido a los automotores. Me pregunto si vamos a postergar tres años, --como proponen los técnicos del Banco-- la entrada en vigencia de este mecanismo para que se hagan los ajustes empresariales internos. Pienso que estos se deben hacer todos los días, ya se trate de instituciones públicas o privadas. A mi juicio, ello no quita que se dé un plazo razonable-- como el que se concede a las empresas privadas que, en la actualidad, están operando en el país--a los efectos de hacer una adecuación a las normas que se dicten.

Se me acota que se trata de una reconversión, pero pienso que es muy distinta a la de las otras empresas. Digo esto, porque se trata de una reconversión destinada, no a abordar nuevas actividades, sino a acostumbrarse

a competir con otros, que no es lo mismo.

Por lo tanto, pienso que si el Banco nos pide un plazo, debemos concedérselo, porque ello contribuye a evitar discusiones y problemas inútiles. Sin embargo, no entiendo por qué hay que otorgar un plazo mayor de, por ejemplo, seis meses a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación. Si hacemos una suma como la que realizaba el señor senador Bouza, no se trataría de seis meses, sino de un plazo mayor.

SEÑOR CASSINA.- Deseo señalar que cuando reclamamos un plazo --que no puede ser corto-- para la aplicación del régimen de libertad de mercado, particularmente, en el tema de seguros de automotores --que, como dijo el señor senador Ricaldoni, es el gran tema--, debemos tener presente que una de las medidas de reconversión que el Banco necesita es el dictado de una Carta Orgánica, que no depende sólo del Banco.

A mi entender, se podría incluir una norma mediante la cual se obligue al Banco de Seguros a elaborar, y al Poder Ejecutivo a enviar al Parlamento, un proyecto de ley referido a una nueva Carta Orgánica del Banco en un plazo no mayor de 180 días. No debemos olvidar que aun cuando podamos incluir dos o tres disposiciones de las que nemos estado analizando tan rápidamente, en ellas no se agotan las necesarias modificaciones de su estructura orgánica para que pueda encontrarse en una situación de igualdad de competencia.

Según recuerdo, el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes --sobre el cual el señor senador Astori hizo una cita que contenía un error-- no establecía un plazo de dos años para que comenzara a operar la desmonopolización, sino que se otorgaban seis meses contados a partir de la promulgación de la ley. Sólo se fijaban dos años para la derogación del monopolio en materia de seguros de automotores.

Admito las muy fuertes razones que dio el señor senador Bouza --y por ello no insistí en tocar los aspectos de regulación del contrato de seguros en este proyecto de ley-- pero estimo que vamos a tener que legislar antes de que comience a regir la desmonopolización. Porque, ¿qué va a suceder en un mercado libre de seguros referidos a siniestros ocasionados por vehículos automotores? Tal como hemos demostrado --además, ello resulta de la experiencia existente a nivel mundial--, las compañías privadas tenderán a asegurar solamente los vehículos nuevos, es decir, los de menos de cinco años, y el resto deberá ser atendido por el Banco de Seguros porque, entre otras cosas,

aunque no tenga la obligación legal de hacerlo, es el Banco de Seguros del Estado. Entonces, ese plazo también sería necesario para regular por ley el contrato de seguros en ese sentido. Estoy de acuerdo con que ahora no habría tiempo para entrar en esa materia, pero estimo que es imprescindible regular la desmonopolización, por lo menos en lo que hace al contrato de seguros sobre automóviles, antes de que ella entre a regir.

Por lo tanto, a mi juicio habría que dictar dos leyes: una relativa a la nueva Carta Orgánica del Banco de Seguros y otra que determine que el régimen legal de seguro de automóviles será obligatorio, tal como establece este proyecto de ley. Así, ninguna empresa se podría negar a asegurar un automóvil por el simple hecho de ser viejo. Entonces, habrá un seguro obligatorio, asumiendo cierta base social que existe en este riesgo. Pienso que estas dos leyes deben dictarse, repito, antes de que empiece a regir la desmonopolización.

Naturalmente, mis colegas me podrán atribuir una determinada posición a partir de la actitud que tuvo mi Partido con relación al tema fundamental de la ley, que es la posibilidad de desmonopolización. Pero lo que a mí me preocupa es cómo quedará después el mercado. ¿Por qué? Porque éste no es un mercado que se inicia desde cero en la libertad sino que, desde que existen automóviles en el país, hemos tenido un monopolio de seguros. Entonces, el tránsito de este asunto no es tan sencillo; la desmonopolización no puede decretarse en una ley, porque seguramente van a surgir dificultades de aplicación que requerirán otras normas legales.

En consecuencia, el plazo que se solicita no es simplemente para que el Banco de Seguros se reestructure, --cosa que debe hacer-- sino que, además, dentro de él se deben dictar dos leyes, lo que depende del Parlamento y del Poder Ejecutivo y no del Banco de Seguros. Me refiero, como ya expresé, a su nueva Carta Orgánica y a decidir si habrá un seguro obligatorio en materia de accidentes causados por el transporte terrestre y, en ese caso, al alcance de dicha obligatoriedad.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera acotar que todos los problemas que recién planteaba el señor senador Cassina no se resuelven por medio de los artículos 3º y 4º de este proyecto de ley. Inclusive, los argumentos que ha expuesto el señor senador Bouza --que no tiene la misma postura que quien habla en materia de contratos de seguros-- reafirman esto.

SEÑOR RICALDONI.- Entiendo que en este tema debemos tratar de "desdramatizar" la situación. A modo de ejemplo, voy a citar los casos de UTE y ANTEL. Son organismos que están haciendo un esfuerzo muy importante de modernización y adecuación a la nueva tecnología y a las nuevas exigencias del mercado local e internacional. Por supuesto que esto no es mérito de sus Directorios actuales ni de los de la Administración anterior sino, fundamentalmente, de sus técnicos, y así lo demuestran algunos informes de organismos internacionales --he clasificado varios de ellos en ocasión de discutirse la Ley de Reforma del Estado--, que ponen de manifiesto que este tema pasa más por la voluntad de hacer las cosas que

por los plazos. Es a esto a lo que me refería cuando hablé de desdramatización del tema.

En lo que tiene que ver con el tema de los vehículos automotores, tengo una pequeña discrepancia con el señor senador Cassina. Según él, en el país ha habido un monopolio de este tipo de seguros que ya lleva 82 años, dado que la ley primigenia data de diciembre de 1911. Pero cabe destacar que no todos los vehículos del país están asegurados; esa es la realidad. Según me he informado, los que sí lo están constituyen el 60% del total.

SEÑOR GRENNO.- En realidad, el porcentaje se ubica en el orden del 50%, pero debemos tener en cuenta que no sólo los automóviles se aseguran dentro del rubro transporte, puesto que también tenemos que incluir a las motos y motonetas, donde los seguros prácticamente no superan el 20%.

Quiere decir que si tomáramos en cuenta todo vehículo que rueda --esta definición la utilizó la Cámara de Representantes, olvidándose de las bicicletas--, observaríamos que la cantidad asegurada sería mucho menor.

El otro tema que deseaba aclarar es que no existe ningún estudio realizado por el Banco que pruebe que los seguros que producen déficit son los coches viejos, sino que, por el contrario, la faja de gran riesgo está constituida por los autos nuevos.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que es muy útil lo que acaba de decir el señor senador Grenno. Pero además, quiero agregar que, implícitamente, le estamos dando una transición al Banco de Seguros del Estado, no sólo con la reserva de monopolio que figuraba en el Mensaje del Poder Ejecutivo, sino con la adicional que se aprobó con mi voto a raíz de la saludable inquietud del señor senador Cassina.

Allí hay una especie de transición implícita por el hecho de que todas las empresas públicas deben contratar a través del Banco de Seguros, lo que, a mi juicio, no estaba en los cálculos de su Directorio cuando concurrió a esta Comisión. Digo esto porque la Institución no planteó el tema, sino que quien lo hizo fue el señor senador Cassina y celebro que lo haya hecho. Esto no sólo abarca toda la flota automotora del Estado, de los Municipios, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, sino también los demás bienes. Cuando decimos esto pensamos en la refinería de ANCAP, en las usinas de UTE, etcétera. Entonces, todo esto ya le está dando un régimen de transición en lo que tiene que ver con los recursos con que cuenta el Banco. Si sumamos los tres meses que seguramente va a tomar el Poder Ejecutivo

para reglamentar la ley y el plazo de seis meses que se otorga a través del proyecto, a partir de hoy transcurriría un año para que el Banco solucione el problema que realmente está en la superficie, aunque no lo veamos claramente, que tiene que ver con no desprenderse del monopolio del seguro de automotores, que permanece luego de la sanción del artículo 1º de la iniciativa que tenemos a estudio. Por estas razones, entiendo que hay que quitarle dramatismo al tema.

SEÑOR BOUZA.- En mi opinión, también debemos pensar cuánto tiempo va a pasar desde la entrada en vigencia de la ley y aun luego de transcurridos los plazos que mencionaba el señor senador Ricaldoni, para que haya empresas privadas que trabajen en las carteras de automóviles. Es fácil darse cuenta que no lo podrán hacer con rapidez.

SEÑOR RICALDONI.- No creo que para lo que preocupa a las autoridades del Banco de Seguros del Estado y probablemente también a su personal, sea imprescindible una reforma de la Carta Orgánica de dicha Institución. Esta reforma —que tiene que ver con algo que comparto personalmente, que es una antigua obsesión del señor senador Blanco— que consiste en dar a su actividad un marco lo más cercano posible al Derecho Privado --nunca va a ser totalmente así--, no solamente es válido para el Banco de Seguros, sino que también lo es para cualquier empresa pública del Estado. En ese sentido, deseo agregar que lo bueno sería legislar con carácter general para dichas empresas en lo que realmente preocupa y no reglamentar hoy un aspecto para el Banco de Seguros y mañana, quizás, para el resto de la Banca oficial o para los demás entes del dominio comercial e industrial del Estado.

Al respecto, creo que los problemas no son graves y su

dilucidación va a depender fundamentalmente de que exista voluntad, no del personal del Banco, pero sí de su Dirección en el sentido de estimular las soluciones correspondientes. De pronto, éstas ya se encuentran en las carpetas del Banco; más de una vez he escuchado que el remedio para esta situación está allí y por una razón u otra no se ha puesto en práctica.

Además hay otros aspectos que estoy convencido de que sólo se van a corregir a partir de la existencia de la libre competencia y no por formulaciones escritas que representen un retoque de la Carta Orgánica o de alguna disposición interna del Banco. Todo ello va a tener el acicate de que la pérdida de una parte del mercado de depende de que no se compita en condiciones razonables frente a los demás.

SEÑOR BOUZA.- ¡Apoyado!

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de que quien habla debe retirarse, al igual que otros señores senadores, propondría que la Comisión volviera a reunirse en el día de mañana a la hora 15.

SEÑOR RICALDONI.- Adelanto que mi propuesta para mañana va a consistir en una disposición final y transitoria que establezca que el artículo 1º regirá a los seis meses de vigencia de la reglamentación a que se refiere el artículo 3º del proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- En mi opinión, no debemos mezclar conceptos, porque se trata de dos aspectos distintos.

Quería señalar que los plazos que figuran en los artículos 3º y 4º --como ya fue explicado ante una pregunta del señor senador Bouza-- son conceptualmente diferentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que sucede es que el señor senador Ricaldoni toma ese plazo, que es diferente, como punto de arranque del cómputo del

término que propone.

SEÑOR GRENNO.- No tengo ninguna duda de que, de llevarse a cabo todo este proceso de desmonopolización, va a producirse una situación traumática, no sólo para el Banco de Seguros del Estado, sino fundamentalmente para las empresas que están trabajando en el tema. Digo esto porque las compañías privadas han actuado en este oligopolio existente y no sé cómo harán para cubrir una competencia franca, dado que funcionan dentro de un marco minúsculo.

Pero como el problema fundamental, para nosotros es el del Banco de Seguros, comparto que precisa del auxilio de una legislación que lo cobije, más que los tiempos necesarios para cambiar modalidades de conducta o de adecuación. La única adecuación posible del Banco es una de índole normativa, porque el resto puede tener algunos correctivos. No es ajustado decir que el Banco no se esté preparando para la desmonopolización; en realidad, ha sido consciente, en el último tiempo, de que se encontraba ante una situación difícil. Justamente, hubo encuentros con los niveles gerenciales, donde todos ellos sostenían que la desmonopolización iba a llegar antes o después. Sin embargo, también es cierto que existe un corsé costumbrista y normativo que hace que el Banco se encuentre en una situación difícil ahora y en el futuro, ante la circunstancia de una desmonopolización. Cierto es también que la Comisión, previendo eso, ha amparado rubros principales para el Banco, ha ratificado la posición del Poder Ejecutivo en cuanto a accidentes de trabajo se refiere y ha agregado todos los seguros que tienen que ver con el Estado y fianzas. Es, en definitiva, una defensa del ingreso de premios del Banco, porque si nos ajustamos a los números, lo que queda descubierto -y creo que ya lo mencionamos en alguna intervención-- es fundamentalmente el tema de los automóviles. A este respecto, si somos coherentes con lo que venimos diciendo y escuchando desde hace algún tiempo, debemos reconocer que no toda la cartera de automóviles, sino una zona muy parcial de ella. Estemos en la posición que sea, todos somos conscientes de que la empresa privada sostiene como norma que los automóviles son asegurables —y ello sucede incluso en los países desarrollados-- fundamentalmente, cuando tienen una antigüedad de 3 a 5

años. Un señor senador sostenía que las modalidades en este país a veces son diferentes. Pues bien, lo que tiene que ver con el seguro del automóvil antiguo no es una gran carga sino un supuesto de una gran carga que el país tiene. En materia de automóviles el país tiene dos problemas estructurales importantes. La concentración urbana es actualmente de coches nuevos, mientras que en el interior son más antiguos. De acuerdo con un sondeo que se publicó en "El País", el coche usado es prácticamente un coche rural; es el coche no asegurado realmente. Sin embargo, como en el Banco la gente asegura en conjunto, éste no tiene más remedio que asegurar a ese coche; además no podría desprenderse de él, porque hacerlo implicaría desarmar todo un esquema de descentralización que el mismo organismo ha venido creando, es decir que tendría que modificar su propia estructura. El Banco no es una Casa, sino una red importante que se encuentra en todo el país y que le resulta muy costoso sostener. Esa red costosa se mantiene tomando los seguros del agro, que en el Uruguay son muy pocos y lo son también en todas partes del punto, porque no hay un gran amparo a los seguros rurales. Por otra parte, con respecto al seguro de caución y de robo, todos somos conscientes de que en el interior hay menos robos y el bien está menos expuesto al siniestro que en la capital.

Quiere decir que el Banco no va a poder, por un problema de estructura, abandonar el mercado del coche usado antiguo porque su propia identidad lo liga con él. Tampoco el automovilista va a dejar al Banco porque es en esa estructura nacional donde él tiene la capacidad de encontrar a su corredor amigo, a quien fiscaliza el siniestro y realiza su contralor. Quiere decir que de esa Cartera del Banco, que implica casi un 60% de todo lo que recauda, existe un

porcentaje, que es más de la mitad, que va a permanecer en él, sea cual sea el sistema normativo que exista en el país. Eso es distinto de que al Banco le sirva o no; irremediablemente va a quedar. No se puede pensar que ninguna empresa privada, por más que tenga derecho a instalarse en cualquier parte del país, pueda crear una red de venta similar a la que el Banco tiene. No es posible porque es antieconómico. Lo que sucede es que su función era otra: cubrir los riesgos que había en este país y asegurar todo lo asegurable aunque no fuera un buen negocio.

Por eso el Banco, en muchas de sus Carteras, no es un buen negocio. Después las cosas se fueron modificando y surge que lo que no es un buen negocio termina siendo un defecto de la organización, pero en definitiva ya estaba preparado para no ser un buen negocio. Quiere decir que la Cartera de Automóviles, en definitiva, va a seguir siendo así o el Banco va a tener que cambiar totalmente su estructura y la magnitud de su personal.

SEÑOR RICALDONI.- Me parece ver una contradicción en lo que dice el señor senador Grenno porque, por un lado, señala que el Banco no tiene más remedio que asegurar a los autos antiguos pero, por otro, afirma que contra lo que se piensa --y yo soy de los que pensaba eso, pero ahora veo que estoy equivocado-- los que menos problemas plantean y menos riesgos crean son los autos antiguos. Entonces, ¿qué perjuicio tiene el Banco al asegurar los autos antiguos?

SEÑOR GRENNO.- Yo no dije que fuera un perjuicio, señor senador. Lo que expresé es que el Seguro de los autos antiguos va a seguir siendo del Banco porque éste tiene una red tendida para que eso sea posible. Lo que dije que es pesado en el Banco es la gestión, la tremenda red nacional creada destinada al auto nuevo, al viejo y a cuanta cosa asegura el

Banco; no dije que lo pesado fuera el automóvil.

No sé si los número que voy a dar se ajustan a la realidad de hoy, pero en conversaciones mantenidas informalmente con Directores del Banco días pasados, a raíz de datos que recibieron a último momento, me dijeron que el gasto de gestión del Banco oscilaba en el 40%, lo que es horroroso, es imposible que una organización se sostenga destinando el 40 % de todo lo que entra a su gestión. Eso puede ser corregible, pueden ser problemas de administración o de estructura; sinceramente, creo que se dan ambas situaciones, pero los problemas de estructura son fundamentales. Eso tampoco lo vamos a corregir en un año, en dos ni en tres; si así pensáramos nos estaríamos engañando a nosotros mismos. La estructura de una empresa pública no es corregible por plazos, sino por un cambio absoluto de mentalidad y por la forma de enfrentar los hechos.

En consecuencia, me parece que debemos ser francos. Al Banco hay que darle las alternativas de competencia que son fundamentalmente normativas y de amparo. Se le ha dado protección, incluso, contra la propia argumentación del Poder Ejecutivo dada en el fundamento del proyecto. No estoy completamente seguro acerca de, si el tema pasa por una integración regional, si esos amparos deberían hacerse dentro de un marco de equidad regional, pero para amparar al Banco de Seguros, ciertamente sí.

Que tiene que haber una Carta Orgánica, no hay duda, pero no sólo pensemos en el Banco de Seguros sino también en el Parlamento. Que el Banco necesita una Carta Orgánica lo dijimos en la Administración anterior de la Institución, cuando fui Director durante un período. Se lo pedimos también al Poder Legislativo, pero nunca hubo intención de

hacer modificaciones. El Banco elevó una serie de proyectos sobre modificación de la Carta Orgánica; pero hubo apatía por su parte, pero también la hubo del Poder Ejecutivo de los distintos Gobiernos y de los diferentes Parlamentos. Nunca se trató de actualizar al Banco, muchos podían tomar la iniciativa. Lo que no se produjo en tantos años, ¿se va a producir de golpe y en pocos meses o días? Es muy difícil creer que eso sea posible.

Por lo tanto, creo que en el debilitamiento de la Cartera de Premios del Banco, el daño que se va a sufrir no será demasiado tarde si se votan esas carteras de amparo. La empresa privada que venga al país, si tiene que ver con el Mercado Común, se va a radicar en el Uruguay para proyectarse en él y no en la plaza uruguaya, ya que ésta no es tan tentadora como para que las grandes transnacionales vengan a tomar nuestros seguros que todavía están fraccionados, con una gran parte para el Banco. ¿Cuáles son los seguros más fáciles de hacer en este país? Los estatales, en los que no hay que buscar muchos clientes. Es uno solo y con un solo arreglo se termina con un bloque importante de pólizas. Esos los quitamos de la órbita privada y los mantenemos en la pública. La fianza para la obra pública se la quitamos a la empresa privada y la ponemos en la pública. Los accidentes de trabajo tienen una doble utilidad, la del seguro y la de la asistencia. Las grandes empresas que generan buenos rendimientos, de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, ganan más por la atención de salud que por la del seguro. Y este sector también se lo quitamos a la empresa pública.

En definitiva, se trata de una desmonopolización muy tibia, y digo esto no porque apoye una mayor, sino todo lo contrario. Creo que con esto el Banco de Seguros está amparado en un grado sumo.

Sinceramente, digo que por más errores que las Administraciones hayan cometido, existen problemas estructurales en su configuración que no son corregibles en poco tiempo. Por ejemplo, no es solucionable --y aquí mismo lo hemos establecido con delegados de AEBU y de las empresas privadas-- la piramide funcional del Banco y, en ese sentido, creo que hay que amparar a su Personal. Esta última no es comparable con la de las empresas privadas, donde, quizás, un gerente gana mucho más que uno del Banco de Seguros del Estado, de lo que no estoy muy seguro, pero sí me consta que el resto se acomoda a otro tipo de organización, así como a otro tipo de incentivos o de selección. Todos estos son problemas de la empresa pública y no se los vamos a adjudicar al Banco de Seguros del Estado, pero creo que no vamos a poder corregir en dos o tres años. Mientras ese vicio exista, no podemos ser tan simplistas de creer que con tiempo vamos a solucionar lo que no se pudo arreglar en la estructura total de la empresa comercial estatal.

La empresa privada tiene gerentes comprometidos con su marcha; en cambio, el Banco de Seguros del Estado

tiene una base política, al igual que todas las empresas públicas. En ese sentido, cambian de un período a otro y no tienen el mismo compromiso ni igual responsabilidad. Por esto, comparto lo que muchas veces han expresado los señores senadores Astori y Cassina, en cuanto a que el mandato de las empresas públicas se encuentra deslucido cuando el compromiso del mandante es a término, cuyas responsabilidades, además, están controladas por el Tribunal de Cuentas que se fija, por ejemplo, si dos más dos son cuatro, pero no si la operación está bien hecha.

Además, ¿cómo vamos a decir que el Banco de Seguros del Estado puede compararse con una empresa privada si éste no ha sido controlado por el Tribunal de Cuentas en los últimos veinte años? Esto no se hizo porque antes de poner al Banco en situación de competencia habría que intervenir sus cuentas para saber en qué situación se encuentra, ya que, como sus propios Directores lo han expresado en esta Sala, tienen los balances atrasados desde hace dos o tres años. Además, tampoco se sabe cuáles son sus compromisos externos en relación directa con su patrimonio. Entonces, me pregunto si todo esto lo podremos arreglar en dos o tres años.

Me da la impresión de que el tema es muy complejo, más allá del problema del monopolio, porque se ligan las conducciones de quienes a veces tendrán buena voluntad, estarán bien preparados o no pero carecen de auxilios del Estado.

Hay que destacar que las normas para el Banco

de Seguro del Estado provienen de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en un modelo único para todos los Organismos. Sin embargo, el Banco es diferente y nadie ha entendido que necesita otras directivas. Por ello, nunca pudo contratar gente del exterior, porque estaba aprisionado en un corsé interno. Estoy seguro de que los conocimientos de los técnicos del Banco fueron adquiridos de la teoría porque nunca han viajado; los que lo hicieron siempre fueron abogados y médicos y no los expertos en seguros. Creo que ningún técnico ha viajado, salvo un "broker" para prepararlo dentro de la tecnología, modalidad o estímulo que ellos mismos generaban.

Por todo esto, creo que no vamos a solucionar esto en uno o dos años. En algún momento expresé que me rendía, pero creo que es así; no hay alternativa de corrección. Por otro lado, creo que se puede dar al Banco la capacidad de competir libremente y no tengo dudas de que eso va a ser traumático y quizás va a generar conflictos gremiales importantes, porque el Banco tenía un mercado y una estructura protegidos. Estoy seguro de que a veces los cargos se ocupaban por favoritismo político, y hay que tener en cuenta que en una empresa privada se llega por competitividad y mayor eficiencia. En ese sentido, quien no tiene capacidad de conducción pierde su cargo, pero esto no sucede en el Banco ni sucederá nunca porque existen amparos constitucionales para su personal.

Entonces, personalmente relativizo el tema

de extender los plazos, porque no creo que con alargarlos se solucionen los problemas del Banco. Me afilio a todas aquellas propuestas que impongan medidas precisas para que existan legislaciones o normativas de amparo para que el Banco pueda competir.

De acuerdo a mi experiencia en el exterior, que me ha dado algún contacto en materia de seguros, pude comprobar que las plazas no abandonan a sus empresas tradicionales cuando hay cambios, por encima de los precios que pagan. Por ejemplo, en España, las empresas que quebraron no fueron las que vendían más caro, sino las que eran menos confiables, y en Argentina sucedió exactamente lo mismo. Quiere decir que el Banco de Seguros del Estado tiene todas las posibilidades de desarrollarse si le damos una normativa que lo ampare, pero no tiene ninguna si le otorgamos solamente más tiempo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como lo habíamos convenido, la Comisión pasa a cuarto intermedio hasta mañana a la hora 15 y 30 minutos.

(Así se hace a la hora 20 y 32 minutos)